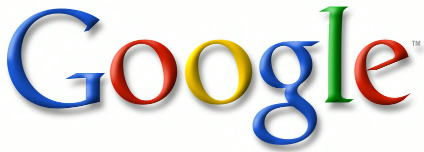
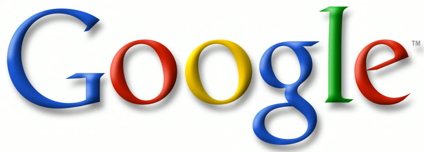
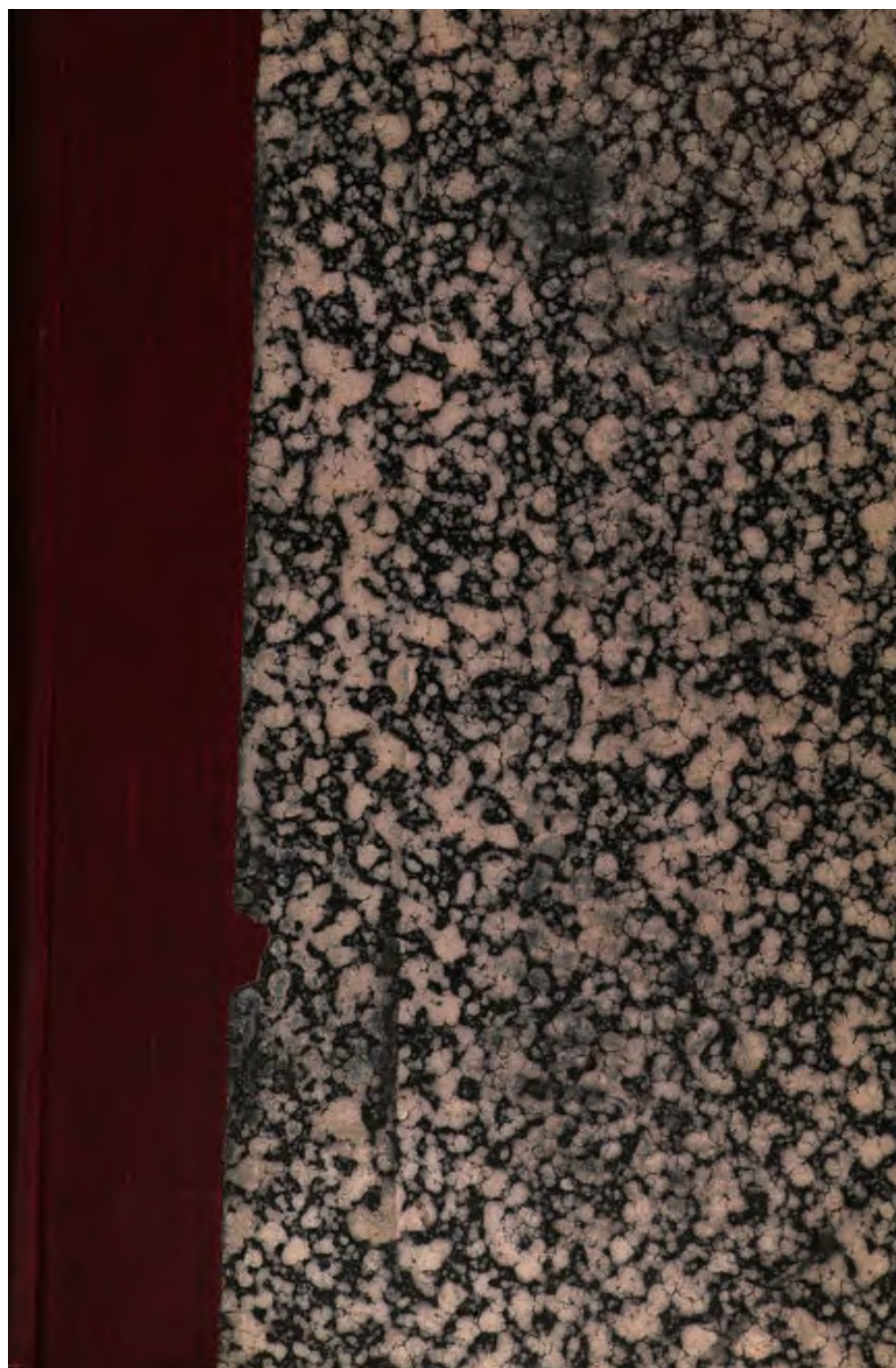






(Palvlict)
SFR

ZELFBESTUUR EN KREISORGANISATIE IN PRUISEN.

LEIDEN: BOEKDRUKKERIJ VAN L. VAN NIFTERIK HZ.

ZELFBESTUUR EN KREISORGANISATIE
IN PRUISEN.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE LEIDEN,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

Dr. A. P. N. FRANCHIMONT,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER WIS- EN NATUURKUNDE,

VOOR DE FACULTEIT TE VERDEDIGEN

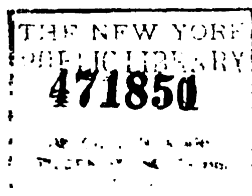
op Donderdag 22 Mei 1890, des namiddags te 4 uren,

DOOR

PAULUS POLVLIET,

GEBOREN TE AMSTERDAM.

DEN HAAG,
CREMER & C°.
1890.


THE NEW YORK
PUBLIC LIBRARY
471850

Aan mijne Moeder.

INHOUD.

INLEIDING.

Zelfbestuur.

Even omvangrijk als gewichtig zijn de veranderingen die het inwendig bestuur van Pruisen door de Kreiswet van 1872 heeft ondergaan [1]. Geene daarvan is echter van zoo ingrijpenden aard als de uitgebreide toepassing die deze wet aan het zelfbestuur heeft verzekerd [2]. Kon vroeger Pruisen enkel in de steden die door de beroemde wet van STEIN van 1808 geregeerd werden daarop bogen, in 1872 is de grondslag gelegd eener administratie, die ook op het platte land en in de grootere staatsdeelen op de leest van het zelfbestuur geschoeid is. En niet alleen dat alle andere hervormingen, die aan genoemde wet te danken zijn, de verheffing van den Kreis tot zelfstandige corporatie, de nieuwe samenstelling der Kreisvertegenwoordiging, de emancipatie van het platte land in verband met de uitroeiing

1) Hoewel de wet door de Novelle van 19 Maart 1881 in menig opzicht is gewijzigd en tal van bepalingen toen zijn vervallen, blijft 't toch de „Kreisordnung van '72", zooals ook uit de ongewijzigde nummers der artikelen blijkt.

2) H. SCHULZE, Das Preussische Staatsrecht, 1888, I. p. 445, noemt haar „die Magna Charta der Selbstverwaltung in Preussen".

van verouderde instellingen en de schepping van nieuwe politie-distrikten, enz., hoe gewichtig ook op zich zelve, door deze eene overschaduwd worden, men zou ze zelfs middelen kunnen noemen tot bevordering van het groote doel: den Kreis te maken tot het centrum van het pruisische zelfbestuur [1]). Daar bovendien zal blijken dat de geschiedkundige ontwikkeling van den Kreis voor het zelfbestuur van groote beteekenis is geweest, schijnen mij eenige opmerkingen over dat begrip hier niet misplaatst.

Er is geen land, waar in de laatste 25 jaren zooveel over zelfbestuur is geschreven en gesproken, en schrijvers en redenaars zoo eenstemmig zijn in loftuitingen daarover, als in Duitschland. Ging men echter uit deze eenstemmigheid afleiden, dat ook over het wezen van dat stelsel van administratie geen verschil van opvatting heerscht, zoo zou men dra ontgoocheld worden bij de ontdekking dat geen twee schrijvers 't in alle opzichten daaromtrent eens zijn.

Alleen dit staat bij allen vast, dat het zelfbestuur gelijk elk inwendig politiek systeem op de verhouding tusschen

---

1) De inwendige organisatie van Pruisen is zeer ingewikkeld. Daar de provincies zeer groot zijn, worden ze ter wille van 's lands bestuur verdeeld in Regierungsbezirke, zuiver-administratieve distrikten. Aan het hoofd van de provincie staat de opperpresident, aan het hoofd van den Reg. bez. de regeeringspresident, bijgestaan door de Bezirks-Regierung, „de regeering", daar zij tot '72 het centrum der administratie vormde. Onder den Reg. bez. nu komt de Kreis, met een' landraad aan het hoofd; de Kreis is thans evenzeer eene corporatie met eigen vermogen en huishouding, „Kommunalverband", als de provincie en de gemeente. Hij omvat stedelijke gemeenten, voor zoover deze geen afzonderlijken Kreis vormen, landelijke gemeenten en zoogen. Gutsbezirke, d. z. zelfstandige, tot geen gemeenteverband behoorende landgoederen. In de kleinere landgemeenten en Gutsbezirke is bij de laatste hervorming het beheer der huishouding gescheiden van de staatsfuncties; wat betreft de laatste zijn ze vereenigd tot Amtsbezirke onder van staatswege benoemde Vorsteher.

staat en maatschappij betrekking heeft, en ook dat het die verhouding als eene nauwe, vriendschappelijke denkt. Immers de staat, de allen omvattende rechtsgemeenschap, die de algemeene, hoogere belangen van het geheele volk beoogt, vormt eene tegenstelling met de maatschappij, het geheel der naar bevrediging hunner stoffelijke belangen strevende groepen en individuen. Tegenover den natuurlijkerwijze hieruit voortvloeienden, tot onvrijheid voerenden strijd van private belangen, moet de staat het publiek belang doen zegevieren en zoo tot de ware vrijheid leiden. Noch het sociale systeem, dat den staat dienstbaar maakt aan de maatschappij, noch het absolute, bureaucratische systeem, dat de maatschappij aan des staats willekeur onderwerpt, kunnen immer daartoe leiden; hunne gemeenschappelijke fout is, dat zij staat en maatschappij als twee vijandig tegenover elkaar staande machten beschouwen, terwijl zij als twee kanten van één geheel moeten opgevat worden [1]). Dat doet het zelfbestuur, waarbij de maatschappij in dienst treedt van den staat, staatsfuncties verricht. Geen strijd om het overwicht ten koste van den ander: „Theilnahme am Staat" is het devies van het zelfbestuur [2]).

Al is de tijd, waarin de onderdanen in den staat eene vijandige macht zagen, waartegen zij persoon en goed te verdedigen hadden, voorbij, dank zij der meerdere ontwikkeling aan den eenen, het verhoogde besef van de uitoefening van publiek recht aan den anderen kant, voor blind vertrouwen heeft de vroegere argwaan niet plaats gemaakt.

---

1) Zie GNEIST: Die Preussiche Kreisordnung, etc. 1870, pag. 2—5, en MORIER: Selbstregierung, Die deutsche Gemeindeverwaltung etc. 1876, p. 85 vv.

2) Dit neemt niet weg, dat het door strijd kan verkregen zijn, zooals met name in Pruisen het geval is; maar na de overwinning behaald te hebben, heeft de staat daarvan een verstandig gebruik gemaakt, in plaats van zooals vroeger de maatschappij door absolutisme te verbitteren.

Al is de staatsburger zich thans helder bewust van de noodzakelijkheid van het staatsgezag, 't is hem verre van onverschillig, door wie en hoe dat gezag wordt uitgeoefend; en zoo hij op één gebied der staatstaak waarborgen behoeft voor de handhaving zijner rechten en belangen, dan zeker op het van nature min of meer willekeurige gebied der uitvoering van de wet. Geen waarborg echter is zoo afdoende als die welken de eigen deelneming verschaft. Immers de bevoegdheid om het volbrachte werk van anderen te beoordeelen en zelfs af te breken geeft nooit dien invloed dien het persoonlijk mede-volbrengen schenkt. Aan den anderen kant komt aan den staat de menschelijke neiging ten goede om eigen werk zachter te beoordeelen, dan dat van anderen. Terwijl op het gebied der wetgeving in den constitutioneelen staat die deelneming der onderdanen alom gevestigd is, is zij wat betreft de uitvoering der wet verre van algemeen en voldoende toegepast. En toch zegt LORENZ VON STEIN dat „ein Volk erst dann frei (ist), wenn es ebensowohl an der wirklichen Thätigkeit als an der Willensbestimmung des persönlichen Staats durch seine Individuen Theil nimmt" [1]). Geen wonder dan ook, dat Engeland, van ouds beroemd wegens de vrijheid zijner onderdanen, steeds bij uitnemendheid het land was, waar hun de uitvoering der wet werd opgedragen. Sedert de in 1872 aangevangen hervorming nu heeft het in dit opzicht een waardig navolger gevonden in Pruisen. Waarin uit zich dan die uitvoerende functie der onderdanen, m. a. w. welke zijn de karakteristieke elementen van het zelfbestuur? Ziedaar de vraag, welker beantwoording grooten strijd in 't leven roept.

---

1) L. VON STEIN, Die Vollziehende Gewalt, p. 150.

Wanneer men RUDOLF GNEIST hoort klagen over „den duitschen partijgeest, die onuitputtelijk is in eigengemaakte begrippen van een „ „zelfbestuur" ", die met het wezen der zaak niets gemeen hebben dan de tegenstelling" [1]); wanneer men hem der van ouds geprivilegeerde klasse, zoowel als der volksklasse en den ambtelijken stand hoort verwijten, dat zij alle onder den dekmantel van het zelfbestuur slechts eigenbelang najagen [2]); in één woord dus en plat uitgedrukt, dat zij die opvatting van het zelfbestuur aanhangen, die in hunne kraam te pas komt, dan is men niet weinig verrast tegen den grooten staatsrechtsgeleerde, trouwens niet minder tegen zijn' evenknie LORENZ VON STEIN, om van anderen niet te spreken, de aanklacht te zien inbrengen dat zij zich aan hetzelfde vergrijp schuldig maken, nl. een zeker stelsel van administratie dat men boven elk ander verkiest van tevoren met den naam „zelfbestuur" te bestempelen, en alle andere daarmee niet overeenkomende verschijnselen en theorieën het recht op dien naam te ontzeggen.

De naam van den aanklager is OSCAR GLUTH [3]). De woorden waarin hij zijne beschuldiging vervat komen mij belangrijk genoeg voor om ze te doen volgen. Na eerst een overzicht gegeven te hebben van de tallooze meeningen over het meest verkieslijke stelsel van inwendig staatsbeleid, vervolgt GLUTH [4]): „Zoowel bij den een' als bij den ander' geldt echter als uitgemaakt, dat het middel tot oplossing van het probleem het zelfbestuur is, en dienover-

---

1) Die Preuss. Kreisordnung, pag. 7.

2) Die Preuss. Kreisordnung, pag. 18.

3) Dr. O. GLUTH, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, 1887.

4) T. a. p. pag. 51.

eenkomstig worden de grondtrekken der organisatie van het zelfbestuur, van zijne taak en zijne verhouding tot den staat geheel in den geest van de beoogde oplossing ontwikkeld. Moet nu echter eene zakelijke discussie over zelfbestuur dáárdoor mogelijk gemaakt worden, dat vóor alles de strijd over de beste regeling van de verhouding tusschen staat en maatschappij beslist wordt? Men moet dan toch vragen: Wat ware, zelfs wanneer deze poging gelukte, ermee gewonnen dat misschien aangetoond was, dat de hier of daar bedoelde regeling van die verhouding bepaald verderfelijk moet werken? Ware daarmee uitgemaakt, dat eene in dien geest ingerichte administratie geen zelfbestuur kan zijn? Misschien is het zelfbestuur een systeem dat met het ware algemeene belang in strijd is! In ieder geval beslist de waarde van een systeem niet daarover, of het zelfbestuur is of niet. Maar al te dikwijls heeft men reeds over zelfbestuur een hopeloozen strijd gevoerd door zich vooral met het onderzoek van de waarde der verschillende mogelijke systemen bezig te houden." En iets verder: „Over de verhouding tusschen staat en maatschappij zijn Stein en Gneist 't in hoofdzaak eens; wanneer zij desniettemin tot zeer verschillende resultaten komen betreffende het zelfbestuur, zoo is de oorzaak daarvan eenerzijds in het verschil van politiek standpunt, anderzijds echter en wel voornamelijk daarin te zoeken, dat zoowel door den een' als door den ander' een geheel bepaalde, werkelijk bestaande organisatie van tevoren als het type van alle zelfbestuur wordt aangenomen en dienvolgens de juist in deze organisatie 't duidelijkst te voorschijn tredende kenteekenen als de essentialia van het begrip zelfbestuur worden voorgesteld. Gneist maakt er overigens geen geheim van, dat hem overal

het engelsche selfgovernment van de 18de eeuw als ideaal voor oogen zweeft. Niet anders is 't met STEIN, doch met dit onderscheid, dat dezen de „„autonome"" [1])organisatie van Oostenrijk als de betrekkelijk-volmaaktste vorm van het zelfbestuur geldt. Het selfgovernment van Engeland en de „„autonome"" organisatie van Oostenrijk bieden meer verscheidenheid aan dan noodig is om de verschilpunten in de begripsbepaling bij GNEIST en STEIN te verklaren."

En inderdaad zijn deze niet gering. Terwijl GNEIST als organen van het zelfbestuur de zoogen. „eereambten", waarover later, beschouwt, die „den reinen Amtscharakter, alle Rechte und Ehren, alle Pflichten und Verantwortlichkeiten der Staatsämter, mit nur wenigen aus der Natur des Ehrenamts folgenden Abweichungen", vertoonen [2]), komen deze bij VON STEIN slechts indirekt en niet volstrekt noodzakelijk in aanmerking; de onmiddellijke organen van het zelfbestuur zijn bij hem corporaties [3]).

Terwijl GNEIST verklaart: „Gegenstand der Selbstverwaltung sind nicht eigene Rechte, nicht gesellschaftliche Interessen, sondern die staatlichen Functionen der inneren Landesverwaltung" [4]), dus onder zelfbestuur verstaat de uitvoering van den staatswil, en dan ook de verantwoordelijkheid aan den staat voor de uitvoering aanvaardt, acht V. STEIN deze lijnrecht met de zelfstandigheid van de lichamen

---

1) In welken specialen zin VON STEIN dit woord gebruikt, doet tot het betoog niets af.

2) Die Pr. Kreisordnung, p. 9.

3) Die Vollziehende Gewalt, p. 128: „.... entsteht die Selbstverwaltung, indem die örtlich begränzte aber sachlich unbegränzte Gemeinschaft.... sich zur vollziehenden Gewalt organisirt."

4) Die Pr. Kreisordnung, te gen. pl.

van zelfbestuur, en dus met het zelfbestuur zelf, in strijd [1]). Consequent houdt GNEIST dan ook benoeming der ambtenaren van het zelfbestuur voor onvoorwaardelijk geboden, terwijl VON STEIN, even consequent van zijn standpunt, het principe der keuze verdedigt [2]).

Men ziet, de elementen waaruit de een het zelfbestuur opbouwt zijn in menig opzicht lijnrecht tegenovergesteld aan die welke de ander essentieel acht. En dezelfde breede klove scheidt de andere schrijvers. Verkondigt bv. GEORG MEIJER, dat zelfbestuur is de uitvoering der wet door „eereambtenaren" [3]), HERMANN SCHULZE leert dat het gekarakteriseerd wordt door het opdragen van staatsfuncties aan zelfstandige corporaties [4]). Blijkbaar sluit MEIJER zich aan bij GNEIST, terwijl SCHULZE zich dichter, doch niet geheel, aan de zijde van V. STEIN schaart.

Waar de definities van eenzelfde begrip zoozeer uiteenloopen, daar is eene poging om tot overeenstemming te geraken alleszins te waardeeren. Die poging waagt GLUTH, door, in plaats van een concreet stelsel van administratie tot richtsnoer te nemen, langs den weg der zuiver formeele

---

1) Die Vollz. Gew. p. 324: „Ist das nun der Fall" — nl. dat de gemeente optreedt als uitvoerster van 's lands wetten — „so erscheinen Bürgermeister und Rath hier als Organe der Regierung für die Gemeinde ...., sie scheinen daher auch der Gemeinde gar nicht verantwortlich, sondern haften wie jeder andere einzelne Beamtete der Regierung und ihre Organe. Und das ist nun eben der Standpunkt den die französisch-preussische Gesetzgebung über das Gemeindewesen einnimmt. Es ist aber klar, dasz derselbe am Ende jede Selbständigkeit der Gemeinde untergraben musz. Denn die wahre Idee der freien Selbstverwaltung beruht doch darauf dasz die Vollzugsorgane den Willen des Beschlieszenden thun."

2) GNEIST, te gen. pl., VON STEIN, pag. 151.

3) G. MEIJER, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 1885, pag. 279 en 280, vooral noot 8.

4) H. SCHULZE, te gen. pl. pag. 438.

begripsafleiding naar een onzijdig terrein te zoeken, waar de verschillende meeningen elkaar ontmoeten en wellicht tot een vergelijk kunnen komen.

Hij gaat uit [1]) van de opmerking dat in het woord zelfbestuur blijkbaar eene tegenstelling ligt opgesloten, en wel eene tegenstelling, die wijst op een hooger en een lager subject van bestuur, welk lagere dus niet door het hoogere bestuurd wordt. Als het hoogere neemt hij veilig den staat aan, daar deze — het geval van een bondsstaat buiten rekening gelaten — niet weer op zijne beurt het lagere tegenover een ander subject kan zijn, dus zijn taak nooit zelfbestuur kan heeten. Maar tot vaststelling van het lagere subject is nog een ander moment noodig; dit ziet GLUTH in de identiteit der doeleinden die beide subjecten zich stellen, zoodat het subject van zelfbestuur om op dien naam aanspraak te maken tegelijkertijd zijne eigene belangen en die van den staat moet behartigen. Immers in dit geval is de tegenstelling niet alleen mogelijk maar ook noodzakelijk, want aannemende dat de staat en het lagere subject dezelfde taak te vervullen hebben, is de vervulling door een van hen per se eene onttrekking aan den ander. Aan deze beschouwing ontleent GLUTH het recht om voorloopig zelfbestuur te omschrijven als: de werkzaamheid van een aan den staat ondergeschikt subject van bestuur, voor zoover daardoor zoowel de eigen doeleinden van dit subject als die van den staat worden vervuld. Er blijft nu over te onderzoeken, welke subjecten van bestuur er in den staat zijn en welke daarvan zich dezelfde taak stellen als de staat. De beantwoording der eerste vraag geeft de organisatie, die van de tweede vraag de taak van het zelfbestuur.

Nu is de zin van het woord bestuur in het algemeen

1) GLUTH, te gen. pl. pag. 64 vv.

onmogelijk scherp te definieeren, maar zooveel is zeker, dat, wil men aan de genoemde tegenstelling vasthouden, in zelfbestuur aan het begrip bestuur dezelfde beteekenis moet gehecht worden als in staatsbestuur. Wat nu het staatsbestuur vóór alles onderscheidt van het bestuur van een enkel persoon, is dit, dat bij het laatste het object van bestuur een vermogenscomplex is, waartegenover het bestuur door organen van vereenigingen van personen, in den ruimsten zin, niet goederen maar de belangen der leden ten doel heeft. Steeds de bewuste tegenstelling in 't oog houdende, vereenigt nu GLUTH de soorten van vereenigingen van personen tot groepen, en telkens die groepen verwerpende, wier bestuur de tegenstelling met staatsbestuur niet kan doorstaan, bevindt hij dat slechts die corporaties in den staat in aanmerking komen, welke niet de belangen van eene enkele sociale klasse, maar van alle klassen beoogen, en voor zoover zij die beoogen, d. z. de gemeenten, enz., voor zoover zij voor het algemeen welzijn werkzaam zijn. Zijne conclusie is dus: Zelfbestuur is de uitvoerende werkzaamheid van de gemeenten enz. in den staat voor de algemeene welvaart, en wel — bestuur, en dus zelfbestuur, in engen zin genomen — hare politiezorg in tegenstelling met de rechtspraak.

Uit deze conclusie volgt ten opzichte van de meestbestreden kwesties, dat slechts bepaalde lichamen en nooit alleenstaande personen — „eereambtenaren" — organen van zelfbestuur kunnen zijn, dat de taak van het zelfbestuur zuiver staatszaak is, en bovenal, dat in het begrip zelfbestuur omtrent de inwendige organisatie van zijne subjecten niets ligt opgesloten. Terwijl dus allen in het zelfbestuur eene deelneming van de onderdanen aan het staatsbestuur zien, doch uiteenloopen in de wijze waarop zij zich die deelneming denken, verkondigt GLUTH, dat het zelfbestuur als zoodanig

geene medewerking van onderdanen aan de staatstaak kent, slechts op de verhouding tusschen staat en gemeente, enz., betrekking heeft. Evenwel het zelfbestuur kan leiden tot die medewerking; GLUTH noemt haar zelfregeering. Wanneer nl. de corporaties van zelfbestuur op hare beurt eene zoodanige inwendige organisatie bekomen, dat de aan haar opgedragen staatsfuncties door gedelegeerden van de burgers worden verricht, dan is het zelfbestuur (Selbstverwaltung) hier de brug tot de zelfregeering (Selbstregierung). Zelfbestuur is dus tweeledig op te vatten, vooreerst als zelfstandig instituut, krachtens hetwelk zekere corporaties draagsters der publieke functies zijn, en vervolgens als een tot zelfregeering leidend organisme [1]). Werd dus algemeen zelfregeering, als ook wetgeving en rechtspraak omvattende, als een ruimer begrip beschouwd dan zelfbestuur, GLUTH leert, dat ook in het bestuur, in engen zin, zelfregeering verder reikt dan zelfbestuur, daar dit laatste slechts een van de mogelijke vormen van de zelfregeering op het gebied van het bestuur is. Als de naast dezen 't meest voorkomende vormen noemt hij de zoogen. „Repräsentativverwaltung", de toepassing van het vertegenwoordigend stelsel op de uitvoering, waarbij dus, gelijk in de wetgeving regeering en volksvertegenwoordiging, zoo in de administratie ambtenaren en burgers samenwerken [2]), en de wetsuitvoering door alleenstaande „eereambtenaren", het historische systeem van het engelsche selfgovernment [3]).

Dat GLUTH den strijd over het zelfbestuur tusschen GNEIST en VON STEIN met juistheid uit hun verschillend

---

1) GLUTH, p. 132.

2) Deutsches Staats-Wörterbuch v. BLUNTSCHLI und BRATER, Bnd. XI, p. 63.

3) GLUTH, pag. 150.

standpunt verklaard heeft, schijnt mij niet kwestieus; trouwens 't zou mij verwonderen als deze verklaring voor henzelven nieuws bevatte. Althans GNEIST, zelf lid van het Huis van Afgevaardigden, heeft gedurende de beraadslagingen over de Kreiswet van '72 genoeg harde woorden moeten hooren over zijne grenzenlooze ingenomenheid met de staatsinstellingen van een vreemd land, die, hoe uitmuntend geschikt ze misschien voor dat land zijn, daarom nog niet altijd aan een ander land tot voorbeeld kunnen strekken. Of echter GLUTH's poging om de wetenschap tot eensgezindheid te brengen met succes zal bekroond worden, meen ik te mogen betwijfelen. De wijze waarop hij het begrip zelfbestuur langs zuiver objectieven weg afleidt moge volmaakt juist zijn, 't is mij niet duidelijk mogen worden waaraan GLUTH, die zoo gestreng is bij de vaststelling van genoemd begrip, het recht ontleent, om zonder dezelfde methode toe te passen aan het woord zelfregeering de beteekenis toe te kennen die hij aan zelfbestuur ontzegt. Verliest zijne leer hierdoor hare overtuigende kracht, daar komt bij dat zij feitelijk geen nieuwe gezichtspunten oplevert. Zijne conclusie was nl., dat de medewerking van de onderdanen aan de uitvoering der wet, door hem zelfregeering genoemd, op verschillende wijzen kan plaats hebben, o. a. door de aan de lichamen van zelfbestuur opgedragen staatsfuncties door de onderdanen te doen vervullen, en evenzeer door staatsfuncties direkt aan „eereambtenaren" op te dragen; toegepast op het onderwerp van dit proefschrift: dat zoowel het uit volkskeuze gesproten college in den Kreis, waaraan de uitvoering van 's lands wetten is opgedragen, de Kreisausschusz, als de van regeeringswege benoemde, doch door zijne maatschappelijke positie van haar onafhankelijke, nieuw-geschapen politieautoriteit op het platte land, de Amtsvorsteher, organen zijn, waarin zich die mede-

werking openbaart. Welnu, GNEIST en VON STEIN mogen het uit wetenschappelijk oogpunt afkeuren, de praktijk is 't hierover eens. Wel klagen de leden van den pruisischen landdag herhaaldelijk over de omtrent het begrip zelfbestuur heerschende verwarring, wel zoekt men desniettemin te vergeefs naar eene gegeven omschrijving, laat staan dat de meerderheid der afgevaardigden of de regeering die als de hare aanvaardde, maar duidelijk blijkt 't dat allen zoowel den Kreisausschusz als den Amtsvorsteher, in hunne wettelijke gedaante, als elementen van het zelfbestuur beschouwen. Zoo leest men dan ook in § 2 der Kreiswet van een „Kommunalverband zur Selbstverwaltung", terwijl in § 74 van „Selbstverwaltungsämter" sprake is.

Feitelijk komt de Kreiswetgever dus tot hetzelfde resultaat als GLUTH, doch met dit verschil dat hij zelfbestuur noemt hetgeen volgens GLUTH zelfregeering is. Tegen het aannemen van GLUTH's terminologie, mits algemeen geschiedende, zou zeker geen bezwaar bestaan, maar daar dergelijke contracten tusschen de geleerden zeldzaam zijn, meen ik dat zijne theorie over het verschil tusschen Selbstverwaltung en Selbstregierung de bestaande verwarring zal doen toenemen in plaats van opheffen. En te minder neiging voelt men, om zijn abstract begrip „zelfbestuur" te aanvaarden, waar hij zelf verklaart, dat, al ligt daarin omtrent de inwendige organisatie van de gemeenten enz. niets opgesloten, „feitelijk de zaken toch zoo gelegen zijn, dat eene andere schepping der organen dan door keuze onmogelijk schijnt" [1]).

Hieruit blijkt toch de praktische onwaarde van zijn begrip „zelfbestuur".

Bovendien ook in de wetenschap vindt de leer dat het

1) GLUTH, pag. 105.

zelfbestuur (alias de zelfregeering) zich in verschillende vormen openbaart reeds talrijke aanhangers, die dus als bemiddelaars tusschen GNEIST en V. STEIN staan. Zoo ERNST MEIER [1]), VON STENGEL [2]), HUE DE GRAIS [3]) e. a. De verklaring van die verschillende ontwikkeling geeft de historie [3]): In Duitschland waren de deelen van ouds autonoom, waarvan ook na hunne onderwerping aan het staatsgezag de sporen zijn overgebleven in een zekere zelfstandigheid en een inwendig publiek leven; het zelfbestuur vond hier een gereede basis. In Engeland daarentegen hebben zich nooit zelfstandige gemeenschappen gevormd, zoodat toen hier de behoefte ontstond om der bevolking aan de uitvoering van 's lands wetten deel te geven, men eenvoudig personen uit den gegoeden stand tot het bekleeden van eereposten opriep. Zoo verklaart ook de historie het gemis van zelfbestuur in Frankrijk, daar de revolutie zooveel mogelijk aan de departementen hunne zelfstandigheid ontnomen en ze tot louter administratieve kringen gemaakt heeft.

De reden waarom het oorspronkelijk-engelsche stelsel naast het duitsche in Pruisen is ingevoerd, door in den Amtsvorsteher den vrederechter te doen herleven, is m. i. hierin gelegen, dat men door de afschaffing van de op het platte land nog steeds bestaande feodale „Gutspolizei" [4]) een nieuw politieorgaan noodig had, en in den engelschen vrederechter er een vond, dat uiterlijk zeer veel overeenkomst had met het afgeschafte; en noodig was het nieuwe instituut onge-

---

1) E. MEIER, Das Verwaltungsrecht, in VON HOLTZENDORFF's Encyclopaedie, pag. 1092.

2) VON STENGEL, Die Organisation der Preuszischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, 1884, p. 18.

3) HUE DE GRAIS, Reorganisation der inneren Verwaltung Preuszens auf Grundlage der Selbstverwaltung, 1871, p. 4.

4) § 46 der Kreiswet.

twijfeld, waar de Kreis ontegenzeggelijk te groot was voor den laagsten trap van uitvoering op het platte land, terwijl aan den anderen kant het dorp en de Gutsbezirk te ongelijk in grootte en te klein werden geacht om aan de uitvoerende organen dier lichamen het zelfbestuur op te dragen. Want juist dit is essentieel in het speciaal-duitsche zelfbestuur, dat het berust op decentralisatie van bestuur [1]), dat dus de uitvoerende macht in de deelen van den staat de taak vervult die anders het hoogste uitvoerende gezag zelf zou te vervullen hebben.

Wanneer de staat uit 't zij natuurlijk-ontstane, 't zij kunstmatig-geschapene gemeenschappen, evenals hijzelf op territorialen grondslag en gedwongen onderhoorigheid berustende, is opgebouwd, dan zullen die lagere gemeenschappen, alleen in beperkter kring, dezelfde taak tegenover de onderdanen te vervullen hebben als de staat. Slechts in uitgestrektheid, niet in aard verschilt die taak. Bij dezen toestand kan de kwestie van competentie, van centralisatie of decentralisatie, niet uitblijven. Eene voor alle tijden en alle toestanden geldende oplossing dier kwestie is zeker niet te geven; maar zooveel staat m. i. vast, dat die oplossing eene geheel andere behoort te zijn op het gebied der wetgeving dan op dat der uitvoering.

In beginsel behoort m. i. de wetgeving gecentraliseerd, de uitvoering daarentegen gedecentraliseerd te zijn. Immers zoover reikt de innerlijke verscheidenheid van de gewesten niet — een exceptioneele staat als Oostenrijk buiten rekening gelaten — dat niet in verreweg de meeste gevallen

---

1) Er is m. i. geen reden, de bijvoeging „van bestuur", zooals veelal geschiedt, als overbodig te beschouwen; een pleonasme is de uitdrukking „centralisatie van bestuur" zeker niet.

een voor het geheele rijk geldende wet mogelijk zou zijn; waar evenwel bijzondere omstandigheden dit niet raadzaam maken, daar staat de weg open, die juist bij de pruisische Kreisorganisatie gevolgd is: voor die gewesten, die zich in de algemeene regeling niet kunnen voegen, geeft de centrale wetgever speciale wetten [1]). Terwijl niets belet, door het inwinnen van het advies van autoriteiten uit de betrokken provincies aan deze recht te doen wedervaren, vermijdt men het gevaar van aan hare zucht tot onafhankelijkheid voedsel te geven of althans het gevoel van eenheid te verzwakken. Wel is waar stelt zich bij de gemeenten de kwestie anders: van het eerstgenoemde gevaar is geen sprake en hare verscheidenheid is grooter; een zeker regelingsgebied zal haar dus ongetwijfeld steeds toekomen en toch moet ook hier het beginsel zijn: centralisatie van wetgeving, en wel hierom, opdat de uitvoering der door het centraal gezag gegeven wetten haar des te ruimer kan worden toegekend: „Soll Dezentralisation den Staat nicht auflösen" — zoo sprak de regeering bij de toelichting van haar Ontwerp-Kreiswet van '69 — „so musz um so fester daran gehalten werden, dasz die Selbständigkeit der Theile ihr Korrelat in der intensiven Kraft der Zentral-Gewalt, ihre Schranke in der Einheit und Gemeinsamkeit der Landes-Gesetzgebung findet" [2]).

Niet in het stellen van abstracte normen, maar in het

---

1) De Kreiswet van '72 geldt slechts voor 6 provincies; voor de overige, met uitzondering van Posen, zijn afzonderlijke Kreiswetten tot stand gekomen.

2) Evenzoo MORIER, te gen. pl., p. 77: Zelfbestuur en autonomie gaan niet samen. De gewone uitdrukking: „Duitschland is het land der autonomie", heeft dan ook m. i. vooreerst historische waarde en vervolgens als tegenstelling met Engeland en Frankrijk, waar geen of geen zelfstandige onderdeelen zijn.

toepassen dier normen ligt dan ook de natuurlijke taak van de lagere corporatie in den staat, waartoe haar meer volkomen bekendheid met den feitelijken toestand haar bij uitstek geschikt maakt. En terwijl die toepassing, waar de staat de teugels der wetgeving in handen houdt, ruim kan worden toegekend, zullen de deelen zeker niet bij de regeling verliezen; want op de toepassing komt 't aan. Zoo oordeelde blijkbaar de Kreiswetgever; want, hoezeer ook geneigd de beteekenis van den Kreis te verhoogen, op wetgevend gebied, met name op het stuk van belastingen, zette hij hem achteruit. Werd dan elke bevoegdheid tot het stellen van algemeen-bindende normen hem ontnomen? Volstrekt niet: De ware taak van den Kreis om algemeene voorschriften te geven komt juist bij de uitvoering tot haar recht: „Die Gesetzgebung stellt Rechtsregeln auf und dies steht nur der Gesammtheit zu. Diesem Standpunkte hängt die Vorlage an. Die Vorlage hat der statuarischen Regelung nur den allerkleinsten Spielraum überlassen. Ich möchte sagen, das, was sie ihr überlassen hat, das sind nicht Normen, das sind lediglich Ausführungs-Maszregeln;" aldus de afgevaardigde Friedenthal bij het inleiden der beraadslagingen over het 2de ontwerp der Kreiswet. 't Valt dan ook op, dat de Kreiswetgever aan de regeling van de verhouding van de wetgevende macht van staat en Kreis [1]) heel wat minder gewicht hechtte dan aan die van beider bestuurstaak.

Wat ook hiervan zij, zooveel is zeker dat op het gebied der uitvoering bij de jongste hervorming eene sterke decentralisatie is ingevoerd, waarbij in den Kreis het zwaartepunt der pruisische administratie gelegd is. Hierdoor krijgt het feit, dat de aan den Kreis opgedragen staatsfuncties

1) § 20 der Kreiswet.

door een college, den Kreisausschusz, waargenomen worden, waarvan, uitgezonderd de voorzitter, de leden niet door de regeering maar door de onderdanen worden gekozen, des te meer waarde. Hieruit blijkt dat de „Theilnahme am Staat" voor Pruisen geen ijdele klank is. Tegenover dit gewichtige beginsel der keuze heeft m. i. de omstandigheid, dat de leden van het uitvoerend college „eereambten" bekleeden, slechts ondergeschikte waarde [1]).

Bij den anderen vorm van zelfbestuur komt daarentegen alles op het „eereambt" aan. Waar de staat de benoeming van het politieorgaan aan zich houdt en toch ook hierbij bureaucratie wil vermijden, daar is de eenige weg deze, dat hij slechts zoodanige personen aanstelt, die in zich de waarborgen bevatten, dat zij tegen de sleur der ambtelijke hiërarchie bestand zijn. Dat zijn, in tegenstelling met de beroepsambtenaren, de zoogen. eereambtenaren, die bij GNEIST een zoo groote rol spelen. Over de essentieele eigenschappen van het „eereambt" loopen de meeningen zeer uiteen. Terwijl de een den nadruk legt op het gemis van bezoldiging, ziet de ander het karakteristieke hierin, dat men niet zijn geheele leven aan het ambt wijdt maar er een andere betrekking bij vervult, en een derde, dat men geen voorbereiding ervoor noodig heeft, enz. [2]). Met GLUTH [3]) meen ik, dat op dit gebied GNEIST veilig als autoriteit mag beschouwd worden en het eigenaardige van het „eereambt" gelegen is in de onafhankelijkheid van den persoon die het vervult, onafhankelijkheid vooreerst tegenover zijne justitiabelen, daar hij niet gekozen maar benoemd is, onafhankelijkheid

---

1) In dien zin o. a. E. MEIER, te gen. pl. pag. 1096.

2) Zie hierover o. a. H. ROSIN: Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung; in HIRTH's Annalen, 1883, pag. 307.

3) Te gen. pl., pag. 149.

in de tweede plaats tegenover de regeering, daar zijn maatschappelijke welstand hem geen ontslag doet vreezen, hij zich nooit tot regeeringswerktuig behoeft te verlagen. Dat is de beteekenis van den in '72 in Pruisen ingevoerden Amtsvorsteher [1]).

Door het alleenstaand eereambt in de staatsorganisatie op te nemen heeft de pruisische wetgever zich tevens voor het nadeel behoed dat eene eenzijdige administratie kan met zich brengen. Immers elk systeem heeft zijne gebreken; uitsluitende toepassing van een enkel systeem kan dus nooit tot eene voortreffelijke administratie leiden. Evenzeer als absolute centralisatie nadeelig op de uitvoering moet werken, evenzeer zou de staat eronder lijden wanneer de geheele administratie aan het volk in handen werd gegeven, of wanneer dit te eenzijdig geschiedde. Engeland levert van het laatste een sprekend voorbeeld: gekozen „boards" moesten naast de vrederechters, de organen van het historische selfgovernment, verrijzen om het door de laatsten verwaarloosde deel hunner taak op zich te nemen. In de pruisische administratie daarentegen zijn thans niet alleen de verschillende vormen van het zelfbestuur aanwezig, maar ontbreken ook de elementen der centralisatie niet.

Wensch ik dus het zelfbestuur zoo ruim mogelijk op te vatten, als de persoonlijke deelneming van de onderdanen aan de uitvoerende taak van den staat op welke wijze ook, dan blijkt des te meer het belang eener bevoegdheid, wier onthouding aan een volk, waaraan men de geschiktheid toekent om aan de wetgeving mee te werken, niet te verdedigen is. Uitvoering der wet door het volk komt zoowel ten goede aan de uitvoering als aan het volk: De uitvoering geschiedt door hen die met de plaatselijke toestanden

---

1) Zie uitvoerig hierover: GNEIST, te gen. pl., pag. 34 vv.

't best bekend zijn; het centraal gezag wordt ontheven van details wier juiste beoordeeling buiten zijn bereik valt; en eindelijk behoeft elke verandering in dat centrum geen omwenteling in het uitvoerend personeel en dus in de uitvoering ten gevolge te hebben. Een frisschere atmospheer vervangt de mufheid der bureaucratie. De onderdanen, voortdurend in de verschillende takken van den publieken dienst zelve bezig, doorloopen eene staatkundige oefenschool, die hun een schat van praktische kennis en ervaring oplevert [1]).

Is bij de in het zelfbestuur liggende organische verbinding van staat en maatschappij eene botsing tusschen deze niet te vreezen, een ander gevaar doet zich voor: dat de organen der maatschappij, vergetende dat zij staatsfuncties verrichten, zich tot vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen verlagen, en dat wel onder staatssanctie. Juist bij dien vorm van zelfbestuur dreigt dat gevaar, waarbij het volk het uitvoerend college in kleinen kring kiest. Welke waarborgen heeft de staat, dat bij die keuze het belang van het algemeen en niet partijbelangen den doorslag zullen geven, te meer te vreezen naarmate de partijstrijd binnen een kleineren omtrek, dus feller en kleingeestiger gevoerd

1) Een eigenaardig bewijs van de karaktervorming, die een volk door de gewoonte zichzelf te besturen ondergaat, ziet Dr. Tellkampf — Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisordnung in Preussen, etc. pag. 27—31 — in het verschijnsel, dat slechts volken die zelfbestuur hebben geschikt zijn tot kolonisatie. Speciaal zijn 't de Engelschen, daar de Duitschers tot voor korten tijd geen koloniseerende mogendheid waren, wier koloniën 't best en snelst tot bloei geraken, en dan de landverhuizers van andere natiën in massa aantrekken, terwijl de koloniën der romaansche volken, niet gewoon zelve de publieke taak te vervullen, door de massa benoodigde ambtenaren tot te hooge kosten en zoodoende tot verval gebracht worden. Als bijzonder merkwaardig uit dit oogpunt wijst T. op Canada, oorspronkelijk door Franschen gekoloniseerd, doch waar niettemin thans het fransche element geheel door het engelsche wordt beheerscht.

wordt? Immers het kiesrecht in gemeente en gewest, dat zeer terecht op den census berust, omdat hunne administratie in de eerste plaats eene finantieele is, waaraan dientengevolge elke groep in evenredigheid met haar belang deelneemt, datzelfde kiesrecht levert misschien zeer ongeschikte uitvoerders der wet [1]). Wel hebben zij die direkt uit den belangenstrijd gekozen worden met het zelfbestuur niets te maken, maar zij kiezen toch het uitvoerend college, dat tevens 's lands wetten uitvoert. Hoewel door de medewerking en de contrôle van de vertegenwoordigers van den staat, en de omstandigheid dat de leden van den Ausschusz geen bezoldiging genieten, waardoor in 't algemeen slechts de meer ontwikkelden in aanmerking komen, het gevaar zeer is verminderd, afdoende zijn de waarborgen m. i. niet. Plichtsbesef en publiekrechtelijk bewustzijn moeten de leemten in het systeem aanvullen. 't Gaat evenwel, dunkt mij, niet aan, met MEIER [2]) deze eigenschappen meer in den beroepsambtenaar dan in den leek te onderstellen. In ieder geval vereischt het zelfbestuur — gesteld al dat zij mogelijk ware — volstrekt geen geheele afschaffing van den professioneelen ambtenaarsstand; eene doelmatige combinatie, waardoor de leeken profijt trekken van de ervaring der beroepsambtenaren en deze van het aanzien der leeken, komt ongetwijfeld der administratie ten goede.

Hoe voortreffelijk een stelsel van administratie in 't algemeen ook zij, het kan praktisch onbruikbaar zijn voor een land, welks bevolking er niet rijp voor is. Het zelfbestuur nu vond in Pruisen een bijzonder geschikten bodem. Want oorspronkelijk is het een germaansch instituut, dat evenwel door de Angelen en Saksen naar Engeland is overgebracht, en daar

---

1) E. MEIER, te gen. pl., pag. 1094.
2) Tezelfder pl.

voortbloeide, terwijl het in zijn geboorteland in verval geraakte. Geheel verdween het hier echter niet, zooals zijn krachtig opleven in de steden bij de eerste gelegenheid bewees, maar bovendien waren de hedendaagsche toestanden van Pruisen, met name op het platte land, zeer gunstig voor zijne wederinvoering. Immers het zelfbestuur komt, vooral wanneer zijne ambten als eereposten vervuld worden, hoofdzakelijk op de schouders der bemiddelde klassen te rusten; Pruisen nu bezit een uitgebreiden stand van adellijke en niet-adellijke grondbezitters, die, reeds van ouds gewend hunne Gutsbezirke zelfstandig te administreeren, aangewezen zijn om hun tijd en kennis ten dienste van den staat aan te wenden.

En dat de Pruisen een volk zijn, meer dan eenig ander doordrongen van plichtsgevoel en offervaardigheid jegens hun vaderland, blijkt, naast de militaire wetgeving, opnieuw uit de burgerlasten die het bij de administratieve hervorming op zich genomen heeft.

Algemeen toch is de verplichting gesteld om de, onbezoldigde, ambten van het zelfbestuur te aanvaarden. Met recht karakteriseerde de minister Zu Eulenburg in de vergadering van het Heerenhuis van 22 Oct. 1872 het ontwerp-Kreiswet in deze woorden: „Er will die allgemeine Dienstpflicht, die auf dem militairischen Gebiete Preussen grosz gemacht, auf das bürgerliche Gebiet übertragen. Die allgemeine Dienstpflicht, sie ist die Parole, die ich ausgebe, sie ist das Motto des Kreisordnungs-Entwurfes." Trouwens wanneer de staat een deel zijner taak aan het volk overlaat, moet hij zich de middelen voorbehouden om het des noods te kunnen dwingen die taak ook werkelijk te vervullen, opdat ook de onverschilligen ondervinden dat het zelfbestuur hen niet alleen maakt tot dragers van des staats rechten, maar ook van diens plichten.

Vindt het zelfbestuur, gelijk bij de laatste pruisische hervorming, zijne onmisbare volmaking in het recht, de bij de uitvoering der wet gerezen geschillen door een van de regeering onafhankelijken rechter te doen beslissen [1]), dan wordt de staat in waarheid een Rechtsstaat, een staat waarin het recht zegeviert, omdat boven het staatsgezag zoo goed als boven de onderdanen, beide door hare voorschriften bindend, staat de souvereine, onschendbare wet.

1) Hoe nauw ook, zoo materieel als formeel, aan het zelfbestuur verbonden, kan de administratieve rechtspraak in dit geschrift buiten bespreking blijven, te eer nu de daarop betrekking hebbende bepalingen van de Kreiswet van '72 in '81 zijn vervallen.

EERSTE HOOFDSTUK.

Geschiedenis der Kreisorganisatie.

§ 1. *Van het ontstaan der Kreise tot den aanvang der laatste hervorming, ongeveer* 1600—1860 [1]).

De Kreisindeeling is afkomstig uit de bakermat van Pruisen, de Mark-Brandenburg. Haar ontstaan hangt tevens nauw samen met den overgang van den feodalen in den absoluten staat.

De feodale staat kenmerkt zich doordat alle publieke rechten verbonden zijn aan het grondbezit. Het platte land was hoorig aan de riddergoederen, wier bezitters, zoowel adel als geestelijkheid, de geheele administratie, waaronder de justitie, over hun goed voerden, en deze taak als hun privaat recht beschouwden.

Ondanks het toezicht, in Brandenburg door den lands-

---

1) Zie voor het volg.: C. BORNHAK, Geschichte des Preussischen Verwaltungs Rechtes, I, 1884, pag. 267 vv.

Ook: K. VON STENGEL, Die Organisation der Preuss. Verw. nach den neuen Reformgesetzen 1884, p. 51 vv.

hoofdman uitgeoefend, waren zij van den vorst zoo goed als onafhankelijk. Tot het land dat de vorst zelf had, stond hij in dezelfde betrekking van grondbezitter als de ridders tot hun land. De derde stand waren de steden, waarvan sommige onder hare besturen den vorst direkt onderworpen waren, de zoogen. „immediatstädte", andere evenwel, de zoogen. „mediatstädte", groote zelfstandigheid bezaten (niet alleen justitie en politie, maar ook wetgeving). Geen wonder, dat de vorst er naar streefde zijn macht te verhoogen. De gelegenheid daartoe werd geboden behalve door de hervorming, die hem, dank zij der saecularisatie der kerkelijke goederen, aanzienlijke finantieele voordeelen schonk, vooral door den 30-jarigen oorlog, die het staande leger bracht en daardoor aan de macht der standen groote afbreuk deed.

Reeds in 1604 was voor Brandenburg, door de aanwinst van Pruisen en Kleef aanmerkelijk vergroot, een centraal administratief college in den Geheimen Raad geschapen, waardoor de tegenstelling met den feodalen toestand van het lokale bestuur scherp uitkwam. Daar deze echter nog niet op te heffen was, moesten nieuwe toeziende organen over de grondbezitters worden gezocht. Men vond deze in reeds bestaande instellingen. De standen-vergadering bestond nl. uit allen, die van den vorst riddergoederen in leen hadden, en vertegenwoordigers van de onmiddellijke steden. Daar deze landdag zeer groot was en niet minder duur, werd voor minder gewichtige zaken niet de geheele vergadering, maar slechts een college daaruit bijeengeroepen, en wel voor elken keer afzonderlijk gekozen. De kleinere steden lieten zich door de groote vertegenwoordigen, maar de ridders moesten afgevaardigden benoemen. Als distrikten voor die keuze nam men de ambtskringen van de zoogen. landruiters, de executieve organen der gerechten, zooals die in 't laatst der 15de eeuw waren vastgesteld. Deze kiesdistrikten zijn

de Kreise. De vergaderde ridderschap van eenen Kreis, de Kreisdag, bleef niet lang beperkt tot het kiezen van afgevaardigden tot het comité. Spoedig werd hem de verdeeling van de toegestane direkte belastingen over de enkele riddergoederen opgedragen, terwijl de landdag of het comité ze over de Kreise verdeelde. Later wendde de vorst zich zelfs wanneer het om de inwilliging van belastingen te doen was direkt tot de Kreisdagen, in plaats van tot landdag of comité, aanvankelijk niet zonder tegenkanting. Tot 1620 werden de Kreisafgevaardigden steeds voor elke bijeenkomst opnieuw gekozen, maar in dat jaar treedt voor 't eerst, aanvankelijk voor een grooter gebied, een persoon op, die later 's vorsten Kreisambtenaar werd. In dat jaar verzocht nl. de Winterkoning een pas om met zijn leger door Brandenburg te trekken. De Keurvorst stond 't toe, maar voegde hem commissarissen toe om het leger te begeleiden en te zorgen dat het door de bewoners voor billijken prijs van proviand voorzien werd. Toen, sinds 1631, een staand leger in Brandenburg bleef, werden de commissarissen, door de Kreisdagen voorgedragen en door den Keurvorst benoemd, ook duurzaam aangesteld. In sommige prov. werden zij Kreiscommissarissen of Kreisdirekteuren, in de andere landraden genoemd. Met de 18de eeuw verviel dit onderscheid en kregen allen den titel van landraad. Hun taak was, de aan den Kreis opgelegde praestaties aan de bevelhebbers te doen geworden.

Aanvankelijk dus distrikten voor de inning der krijgsbelasting op het platte land, werden de Kreise sinds het midden der 17e eeuw ook de bases van andere takken der administratie, in de eerste plaats van de politie. De Kreis heeft de rechten eener corporatie; hare ambtenaren, behalve den Kreiscommissaris een ontvanger en een uitvoerend gerechtelijk orgaan, zijn tevens staatsambtenaren. De hoofdtaak

van den Kreisdag — bestaande uit de gezamenlijke bezitters van riddermatige goederen en afgevaardigden van de direkt onder den vorst staande landen, ambten genaamd, en van de „mediatstädte" — was de verdeeling van de aan den Kreis toebedeelde belastingen over de enkele belastingschuldigen, d. z. de riddergoederen en ambten. Die belastingheffing was het bolwerk van den standen-staat. Wel is waar waren de oorlogsbelastingen in 1654 tot noodzakelijke belastingen verklaard, maar 't bleven toch bijdragen der standen tot de lasten van den staat; de invoering van accijnsen, waarop de standen natuurlijk volstrekt geen invloed hadden, was den Grooten Keurvorst in 1667 slechts in de steden gelukt. Vandaar eene onhoudbare tegenstelling tusschen het feodale systeem op het platte land en het absolute, ambtelijke systeem in de steden. De bemiddeling daartusschen werd geboden door het Kreiswezen: De Kreiscommissaris is een standen-ambtenaar, maar reeds het begrip van ambtenaar is in strijd met het standen-systeem. Dit kent slechts grondbezitters, die als zoodanig organen van den staat zijn. Het ambt van Kreiscommissaris nu is niet verbonden aan eenig grondbezit, het berust slechts op keuze van grondbezitters. De Kreiscommissaris vertegenwoordigt het grondbezit, maar tevens is hij staatsambtenaar, als vertegenwoordiger van den vorst, van wien hij echter in tegenstelling met alle andere ambtenaren onafhankelijk is, ten gevolge zijner aanstelling. Hij vereenigt dus in zijn persoon elementen van den standen- en van den beambtenstaat, maar behoort tot geen van beide: hij levert veeleer het eerste voorbeeld van het zelfbestuur op. Niet alleen dat daardoor het ambtswezen een buitengewoon krachtige basis verkreeg, die het tot zijn lateren bloei in staat stelde, maar ook werd eene vervreemding van staat en maatschappij voorkomen, doordat het machtigste element van de maat-

schappij, het grondbezit, in den staat werd opgenomen.

Eene gewichtige verandering onderging de Kreisadministratie door de belastinghervorming van de jaren 1714—1716. In plaats dat de Kreisdag de aan den Kreis opgelegde belastingen had te verdeelen over de verschillende standen, werd de Kreis gemaakt tot onderste distrikt voor de finantieele staatsadministratie op het platte land, m. a. w. ook hier werden direkte staatsbelastingen ingevoerd, de zoogen. contributie, met dat gevolg, dat de bezitters der riddergoederen, de standen, met de belastingheffing niets meer te maken hadden.

Werd daardoor de standenstaat van zijn voetstuk gerukt, doordat iedere boer tot onmiddellijk onderdaan van den koning werd, het zelfbestuur verloor zijn gezonde basis. Bij het vroegere systeem waren, zij 't niet feitelijk dan toch rechtens, de grondbezitters de belastingopbrengenden, waartegenover zeer juist hun recht tot deelneming aan het Kreisbestuur stond. Nu werden echter de boeren niet alleen feitelijk maar ook rechtens de betalenden, terwijl toch de belastingvrije heeren als leden van den Kreisdag de administratie voerden. Zoo ontstond ook in den Kreis de wanverhouding tusschen recht en praestatie die den absoluten staat der vorige eeuw kenmerkt [1]).

In de 2de helft der vorige eeuw werd des Kreisdag's werkzaamheid hoofdzakelijk beperkt tot de finantiën, en zelfs op dit gebied beteekende zij weinig, sinds de belastingvoet voorgoed was vastgesteld, terwijl de Kreis als zoodanig geen politiezorg had, maar deze geheel op den landraad was overgegaan [2]). Diens karakter even-

---

1) BORNHAK, II Dl., 1885, pag. 31—34.
2) BORNHAK, pag. 157—171. 289—300.

wel was gaandeweg geheel veranderd. Wel had hij een uitgebreide politietaak, maar deze bestond uit de zorg voor de oeconomische belangen, benevens het toezicht op de handhaving der politieverordeningen; bij overtreding had evenwel niet hij de bevoegdheid van onderzoek en strafoplegging, maar hij mocht alleen de feitelijke politieautoriteiten, de grondbezitters; en waren deze zelve de schuldigen, de krijgs- en domeinenkamer — de latere Bezirksregierung — op het geval opmerkzaam maken, en aldus de bestraffing uitlokken.

Van een element van zelfbestuur, vertegenwoordiger van het belangrijkste deel der maatschappij, is de landraad dus geworden tot orgaan van den politiestaat, die voor de materieele belangen van de onderdanen ook tegen hun wil zorgt, afhankelijk van de direkt boven den Kreis staande krijgs- en domeinenkamer.

De Kreisindeeling van Brandenburg werd uitgebreid over de verschillende provinciën, die de Brandenburgsch-Pruisische staat successievelijk verwierf: Silezië, Oost- en West-Pruisen, Kleef, Frankenland, ged. Westfalen, enz.; maar zonder dat zij daarom overal dezelfde beteekenis had. 't Meest overeenkomstig de brandenburgsche Kreisorganisatie was die van Silezië. Zelfs werd een daar bestaand instituut, dat van de Kreisgedeputeerden, door Brandenburg overgenomen. De Kreisgedeputeerden waren vertegenwoordigers der standen, tot behandeling van die zaken, die niet door de Kreisdagen waren afgedaan; helpers van den landraad, werden zij, evenals deze, door de Kreis-standen, onder sanctie van hooger hand, uit en door de adellijke bezitters van riddermatige goederen gekozen. Zij waren dus een nieuwe uiting van zelfbestuur naast die, welke, zij 't in zwakke mate, in den Kreisdag nog altijd bleef voortbestaan.

In O. en W. Pruisen evenwel werd slechts in naam het

Kreiswezen ingevoerd: wel werd het land verdeeld in kringen van ong. denzelfden omvang als de brandenb. Kreise, en aan 't hoofd een landraad geplaatst en werden ook de andere Kreisambtenaren met gelijken naam ingevoerd, maar daarmee hield alle overeenkomst op: de pruisische Kreis vormde geen zelfstandige corporatie, was louter distrikt van staatsadministratie, bezat geen Kreisdag, geen recht van voordracht van de standen voor het landraadsambt, geen schijn van zelfbestuur; 't was het zuivere praefekten-stelsel. Wel werden in 1787 in de beide Pruisen Kreisdagen ingevoerd, doch zonder eenige administratieve bevoegdheid, slechts als adviseerende college's.

De Kreisorganisatie die in de andere deelen des rijks werd ingevoerd was min of meer verschillend naar gelang van de in elk gebied van ouds bestaande instellingen, maar van zelfbestuur, zij 't ook slechts gelijk in Brandenburg door een machtig deel der onderdanen uitgeoefend, geen of zoo goed als geen spoor. Begrijpelijk is 't dat in sommige streken, vooral de door de verdeeling van Polen verworvene, wegens de vijandige gezindheid der bevolking geen ander stelsel dan het praefekten-stelsel mogelijk was, maar eene onvergeeflijke fout was de invoering van datzelfde stelsel in landen, waar tegen zelfbestuur niet het minste bezwaar bestond, ja zelfs daar, waar van ouds zelfbestuur had bestaan en dus nog eerst, speciaal in het westfaalsche ambtswezen, daarvan de levenskrachtige uitingen moesten uitgeroeid worden.

Aldus hebben ongetwijfeld de Kreiswetten voor de nieuwe provincies, waarbij de onderdanen niet den minsten invloed en dus niet de minste sympathie kregen voor een administratie die een uit Berlijn gezonden leger van ambtenaren, veelal van anderen godsdienst, bij hen kwam ten uitvoer leggen, ertoe bijgedragen om hen van den staat te vervreemden, in sommige provincies zelfs zoozeer, dat de

vreemde overweldigers als bevrijders van het gehate juk werden ingehaald. Neemt men daarbij in aanmerking, dat het centrale staatsbestuur en het provinciale bestuur streng-bureaucratisch, en wel met al het omslachtige formalisme van dat stelsel, was ingericht, terwijl daarentegen de laagste trap van administratie nog een feodaal karakter droeg, daar de grondbezitters zoowel rechtspraak als politiemacht over de tot hun gebied behoorende onvrije boeren uitoefenden [1]), dan is 't duidelijk dat de pruisische administratie in het begin van deze eeuw een toonbeeld van hopelooze verwarring opleverde, en hervorming in alle rangen noodzakelijk was [2]).

Om hiertoe te geraken, moest de staat eerst tot de diepste vernedering gebracht worden. De slag bij Jena voerde tot den vrede van Tilsit (1807), die Pruisen de helft van zijn gebied ontnam, het tot slaaf van den almachtigen overheerscher maakte, maar tevens het keerpunt in zijn bestaan, de bron zijner wedergeboorte werd. Aan deze herleving is onafscheidelijk de naam verbonden van Vrijheer VON STEIN.

Hoewel de groote hervorming die de geheele pruisische administratie in 't begin dezer eeuw onderging, pas na zijn aftreden als minister, ten gevolge van zijne verbanning door NAPOLEON, ten uitvoer kwam, zoo is zij toch zijn werk en naar zijn veelomvattend plan volvoerd. Dit plan, kenbaar uit het bij zijn uittreden uit den staatsdienst tot de hoogste

---

1) Ook bij de verpachting van de domeinen werden tevens de rechtspraak en de politie op dat gebied verpacht. Frederik de Groote maakte een einde aan die verpachting van rechtspraak, maar de pachters behielden het politierecht.

Over de oorzaken van de hoorigheid v. d. boerenstand, zie Dr. LETTE, Zur Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung, 1868, pag. 8.

2) VON STENGEL, t. a. p., pag. 62—65.

admin. autoriteiten gerichte schrijven, zijn zoogen. politiek-testament, was: de ongelijkheid der standen op te heffen, en alle standen in dienst van den staat te stellen [1]). Het eerste geschiedde door het Edikt van 9 Oct. 1807, over het ontlaste bezit en het vrije gebruik van den grondeigendom, waardoor de hofhoorigheid werd opgeheven, en de muren tusschen de verschillende standen werden omvergehaald, daar voortaan burgers en boeren riddergoederen, en adellijken boerenbezittingen mochten verkrijgen, en dus een overgang van den eenen in den anderen stand mogelijk werd, terwijl alle standen handel mochten drijven. Het tweede gelukte gedeeltelijk, nl. voor het handeldrijvende deel der bevolking, het kapitaal, door de beroemde Städteordnung van 19 Nov. 1808. Vóór deze wet hadden de steden, hoe verschillend ook nog onderling, deze twee punten gemeen, dat de stedelijke overheid zeer afhankelijk was van de regeering, en zeer onafhankelijk van de burgers, die in gilden en klassen verdeeld bijna geen invloed op het stadsbestuur hadden [2]). De groote verandering, die de wet van 1808 hierin bracht, was dat de burgerij, als eenheid, tot de keuze van den raad werd geroepen, die weder het uitvoerend college, den magistraat, koos. Uitgezonderd rechtspraak en veiligheids-politie, die de staat als zijne onvervreemdbare attributen aan zich trok, zich evenwel voorbehoudende aan den magistraat het politierecht ter uitvoering op te dragen, kreeg het stadsbestuur uitgebreide staatsfuncties en daarbij groote zelfstandigheid; speciaal betreffende het finantiewezen werd het, in

---

1) BORNHAK, Dl. III, pag. 3 vv.

Over dit gewichtige tijdperk is in 1881 een uitvoerig werk verschenen, van E. MEIER: Reform der Verwaltungsorganisation unter STEIN und HARDENBERG.

2) H. SCHULZE, Das Preussische Staatsrecht 1888, I, p. 460.

tegenstelling met vroeger, bijna geheel onafhankelijk van staatstoezicht [1]).

Was aldus in de steden deelneming van het volk aan de publieke zaak verzekerd, en bepaalde het besluit van 26 Dec. 1808, dat negen vertegenwoordigers van de standen zitting en stem in de „Regierungen”, zooals de vroegere krijgs- en domeinenkamers thans heetten, zouden hebben, — welke bepaling echter nooit is uitgevoerd, — op het platte land gelukte VON STEIN eene hervorming in deze richting niet. De taak die hij zich hier had gesteld, was, naast het groote grondbezit ook het kleine (boeren-) grondbezit tot deelneming aan de staatsadministratie te roepen, en dus het Kreisbestuur, dat tot dusver alleen op de adellijke grondbezitters rustte, naar verhouding van draagkracht, te verdeelen over de drie maatschappelijke klassen, het groote grondbezit, het kleine grondbezit (de boeren), en het kapitaal (de bevolking der steden) [2]). Naast het plan van VON STEIN waren er nog andere, bijv. een van VINCKE, die eenvoudig het engelsche graafschapsbestuur in Pruisen wilde invoeren. Maar deze ontwerpen zagen alle voorbij, dat eene politieke onafhankelijkheid der boeren van de groote grondbezitters onmogelijk was, zoolang er geen sociale onafhankelijkheid bestond, en dat de bestaande organisatie eenvoudig het uitvloeisel van den feitelijken toestand, van de privaatrechtelijke verhouding was, m. a. w. dat aan de administratieve hervorming eene sociale moest voorafgaan.

Deze was het werk van HARDENBERG, die in 1810 als staatskanselier de leiding der zaken op zich nam. Den gewichtigsten maatregel behelsde het Edikt van 14 Sept. 1811,

1) Dat men hierin te ver was gegaan, is later ingezien; vandaar eene gewijzigde stedenwet, van 17 Maart 1831.

2) Zie dit plan, behalve bij E. MEIER, beknopt bij VON STENGEL, pag. 87—88.

volgens hetwelk de boeren, tegen schadeloosstelling der heeren, hun land in vollen eigendom konden krijgen. Deze en andere hervormingen waren evenwel onmogelijk tot stand te brengen met een vrij administratie-systeem als het zelfbestuur waarin nog wel het groote grondbezit overheerschte: HARDENBERG behoefde een hem gehoorzamen ambtenaarsstand tot bereiking van zijn doel. Zoo geschiedde 't, dat hetgeen noodig was om de medewerking van het volk aan het Kreisbestuur voor te bereiden, tot het andere uiterste, tot den absoluten beambtenstaat leidde [1]). Het gensdarmerie-edikt van 1812, met zijn militair-georganiseerd politiestelsel, was geheel naar fransch model ingericht [2]). Het eerste hoofdstuk van dit edikt hield eene Kreiswet in, volgens welke de Kreise, die zich zoowel over het platteland als over de steden — met uitzondering van de zeven grootste — zouden uitstrekken, niet alleen administratieve distrikten, maar ook corporaties zouden vormen, met eigen vermogen, ter bezorging van die belangen, die de krachten eener gemeente te boven gingen of een grooter gebied, speciaal meer dan drie gemeenten, betroffen. Het Kreisbestuur, dat bestaan zou uit den Kreis-direkteur, door de regeering zonder voordracht benoemd, den stadsrechter van de Kreisstad, en 6 gekozen afgevaardigden, 2 van de steden, 2 van de bezitters van riddermatige goederen en 2 van de landgemeenten, bleef evenwel beperkt tot de huishouding van den Kreis, terwijl de Kreisdirekteur bijna de geheele staatsadministratie in den Kreis voerde, en nog disciplinair gezag over de toch al zeer weinig beteekenende Kreisafgevaardigden bezat. 't Was dus het fransche praefekten-systeem. Geluk-

---

1) BORNHAK, III, pag. 6—9, 53—55.

2) Te vinden o. a. in de Gesetz-Sammlung für den Preuszischen Staatsbürger, van VON SAUCKEN, Berlijn, 1856, pag. 85.

kig kwam deze regeling, die veel slechter was dan de van ouds bestaan hebbende, volgens welke althans een deel van de landbewoners aan den staat werd verbonden, nooit tot uitvoering.

Toen Pruisen weer nagenoeg zijne oude positie ingenomen, en het grootste deel van zijn land herwonnen had, werd tot eene nieuwe indeeling in provincies, Regierungsbezirke en Kreise overgegaan [1]. 't Is op het besluit van 30 April 1815 [2] dat Pruisen's indeeling nog heden berust, behoudens natuurlijk de door het verwerven van nieuwe provincies noodige toevoegingen. § 33 tot § 39 handelen over de Kreise. Elke Regierungsbezirk werd gesplitst in Kreise, zooveel mogelijk overeenkomstig de bestaande indeeling, en zoo dat al het gebied binnen de grenzen van eenen Kreis gelegen, behalve aanzienlijke steden, die een afzonderlijken Kreis zouden vormen, daartoe zou behooren. Aan het hoofd van elken Kreis zou een landraad staan, „als regeeringsorgaan tot uitvoering harer beschikkingen". § 39 verwijst voor den landraad naar nadere bepalingen, welke in de kabinetsorder van 11 Juni 1816 gegeven zijn: de landraad zou uit de grondbezitters van den Kreis, uit een door de Kreisstanden der regeering aan te bieden voordracht van 3 personen, door den koning benoemd worden [3]. Verder werden bepalingen gegeven omtrent zijn traktement, vergoeding van reis- en bureaukosten, hulppersoneel, enz.

In de inwendige organisatie der Kreise kwam daarentegen tot 1825 weinig verandering. In de oude provincies bleef

---

1) Schulze, I, pag. 248—250.

2) Von Saucken, t. a. p., pag. 102.

3) Daar de koning aan deze voordracht gebonden was, komt mij onjuist voor de bewering van Lette, Zur Reform der Kreisordnung etc., pag. 14, dat aan de dubbele positie van den landraad als staatsambtenaar en Kreisorgaan sinds 1815 een einde kwam. Zelfs thans is zij niet geheel opgeheven.

eenige deelneming van onderdanen aan het bestuur der Kreise, evenwel sinds de belastingen, in 1818—20, uniform geregeld waren voor het geheele rijk, en alle binnenlandsche rechten afgeschaft waren, alleen aan het huishoudelijk bestuur. In de nieuwe provincies bleven de Kreise louter onder-praefekturen; in de Rijnprovincie waren 't zelfs feitelijk de onder fransche heerschappij „arrondissements" genoemde distrikten, waarvan alleen de naam veranderd was.

Het einddoel van de hervorming van VON STEIN en zijne medewerkers, in 1815 formeel uitgesproken, was de vorming eener volksvertegenwoordiging, te baseeren op de verschillende provinciale standen, die daartoe overal opnieuw in het leven geroepen of ingesteld werden.

Tevens werd aan eene commissie opgedragen eene nieuwe Kreiswet, een stedenwet en landelijke gemeentewet samen te stellen. Maar met den dood van HARDENBERG, die niet als kanselier werd opgevolgd, verloor het ambtswezen zijn hoofd, terwijl het groote grondbezit, dat nog steeds de machtigste klasse der maatschappij vormde en in de oostelijke provincies zelfs zijn rechtspraak en politierecht had weten te behouden, zijn uiterste krachten inspande om de nieuwe orde van zaken tegen te houden, met dat gevolg dat de koning aan een op fransche leest geschoeid wetsontwerp voor de landgemeenten zijne sanctie weigerde, en uit eigen initiatief de wet van 5 Juni 1823 tot vaststelling van de provinciale standen deed voortkomen. Deze wet hield slechts algemeene bepalingen in, en liet de nadere regeling aan speciale wetten voor de afzonderlijke provinciën over. Van de 't eerst bijeengekomen provinciale standenvergaderingen werden o. a. ontwerpen verwacht omtrent de samenstelling der Kreis-standenvergaderingen, met de door het toetreden van alle standen noodig geworden wijzigingen. Aldus kwamen tot stand:

1. De Kreiswet voor Kur- en Neumark (Brandenburg) van 17 Aug. 1825.
2. „ „ „ Pommeren en Rügen, van 17 Aug. 1825.
3. „ „ „ Sachsen, van 17 Mei 1827.
4. „ „ „ Silezië, van 2 Juni 1827.
4. „ „ „ Westfalen en de Rijnprovincie, van 13 Juli 1827.
6. „ „ „ Pruisen, van 17 Maart 1828.
9. „ „ „ Posen, van 20 Dec. 1828.

Deze Kreiswetten dragen den duidelijken stempel van de toen heerschende reactie. Kenmerkend vooral is het verbazende overwicht van het groote grondbezit; onder den dekmantel van historisch recht te willen handhaven, gaf men aan het grondbezit dezelfde positie, die het in vroegere eeuwen bij geheel andere verhoudingen terecht bezeten had. Terwijl de grondslag der standen, het verschil in recht, door de groote hervorming was weggenomen, werd eene nieuwe zoogenaamde standenvertegenwoordiging geschapen, die niet anders was dan eene vertegenwoordiging van bezitsklassen, en wel een zeer eenzijdige, wegens de ongemotiveerde begunstiging van de klasse van het groote grondbezit.

Daar op deze wetten het tot 1872 geldende Kreisrecht in hoofdzaak berustte, moeten zij nader beschouwd worden [1]).

Belangrijke verschilpunten leveren zij onderling alleen op voor de samenstelling van den Kreisdag; deze vormt dan ook den eigenlijken inhoud der wetten.

---

1) Von Saucken, pag. 195, 200, enz.
Bornhak, III, pag. 58—71.
Von Stengel, pag. 100—102.
Schulze, I, pag. 500—501.
Lette, pag. 16—23.

Die Kreisdag bestond uit drie standen, vertegenwoordigende het grootgrondbezit, kleingrondbezit en kapitaal. De eerste stand was die der bezitters van riddermatige goederen, behalve in Saksen, waar nog een bijzondere stand van praelaten, graven en heeren was, en in Westfalen en de Rijnprovincie, waar nog een stand van vorsten en heeren boven de grondbezitters stond. Alle bezitters van goederen, die als riddergoederen ingeschreven waren, hadden persoonlijk stemrecht; adellijke geboorte was niet meer vereischt. Hij die meer riddergoederen in éen Kreis bezat, bracht toch slechts éene stem uit; maar lagen de goederen in verschillende Kreise, dan bracht hij in elken Kreis zijn stem uit. Onmondigen mochten zich doen vertegenwoordigen door hun' vader of voogd, vrouwen door hunne echtgenooten, mits vader, voogd of echtgenoot zelf tot de pruisische ridderschap behoorde; anders mochten zij aan wél daartoe behoorenden volmacht geven, evenals ongehuwde bezitsters, en bezitters die verhinderd waren persoonlijk te verschijnen.

De beide andere standen kozen vertegenwoordigers. Wat vooreerst de steden aangaat, had in Pommeren, Posen, Saksen en Silezië elke stad eene stem, in Brandenburg en Pruisen slechts de grootere steden, terwijl eenige kleine bijeengenomen gezamenlijk of beurtelings eene stem hadden. In de westelijke provincies moest men de steden, met hare industrie, een grooteren invloed toekennen: wel had iedere stad, die afgevaardigden naar den provincialen landdag zond, slechts als regel éen afgevaardigde in den Kreisdag, maar naar verhouding van hare bevolking tot die van den geheelen Kreis kon dat getal toenemen. Wanneer eene stad, die reeds als zoodanig vertegenwoordigd werd, in denzelfden Kreis ook een riddergoed bezat, kreeg zij hierdoor geen aanspraak op eene bijzondere vertegenwoordiging; wél, wanneer het riddergoed in een anderen Kreis lag. De keuze

van de stedelijke afgevaardigden geschiedde niet door de bevolking, maar volgens oude standen-manier door den magistraat, uit zijn midden; had niet elke stad eene stem, dan benoemden vanwege den magistraat aangewezen kiezers uit elke stad te zamen den afgevaardigde.

De derde stand werd gevormd door vertegenwoordigers van de landgemeenten, ten getale van drie, behalve in Pruisen, waar bovendien de bezitters van „cöllmische" goederen, die meer dan zes „cöllmische" hoeven bevatten, zonder recht te geven op het lidmaatschap van den eersten stand, persoonlijk zitting hadden, en de Rijnprovincie, waar elke uit landgemeenten samengestelde „Sammtgemeinde" een' afgevaardigde zond. De verkiezing stond onder toezicht van den landraad, die daartoe den Kreis in drie distrikten verdeelde, waarvan elk een' afgevaardigde koos; die afgevaardigden moesten werkelijk-fungeerende schouten of dorpsrechters zijn en een zeker grondeigendom bezitten; in Pruisen waren ook de bezitters van „cöllmische" goederen verkiesbaar, in de Rijnprovincie en Westfalen de administratieve beambten en de vertegenwoordigers der „Sammtgemeinden".

Voor elken afgevaardigde van stad of landgemeente werd tegelijk een plaatsvervanger gekozen, die aan dezelfde vereischten moest voldoen. In Brandenburg, Pommeren en Saksen waren alle keuzen voor den Kreisdag voor het leven, maar kon men na drie jaren zijn mandaat neerleggen; in de andere provincies voor 6 jaren, maar trad om de 3 jaren de helft af.

Voor alle leden van den Kreisdag was vereischt het lidmaatschap van eene der christelijke kerken (sinds '59 werden echter ook joden toegelaten), de ouderdom van 24 jaren, en onbesproken naam. Ging een dezer vereischten of het grondbezit of ambt, waaraan men zijne verkiesbaarheid

ontleende, te niet, dan verloor men zijn lidmaatschap. Over de reputatie beslisten, in geval zij werd aangevallen, zoo 't een lid van den eersten stand was, zijne collega's, anders de kiezers, en in beide gevallen in hooger beroep de leden van den provincialen landdag van den stand van den betrokken persoon.

De landraad riep den Kreisdag bijeen; eens in het jaar moest hij 't minstens doen, en bovendien kon hij 't doen zoo dikwijls hij 't noodig oordeelde. Daarvan moest hij der Bezirksregierung kennis geven.

De standen beraadslaagden op den Kreisdag gemeenschappelijk, en besloten met enkele meerderheid van de aanwezige stemmen. De landraad was voorzitter, maar had als zoodanig geen stem; was hij lid van den Kreisdag, dan gaf zijn stem bij staking den doorslag; zoo niet, dan die van den oudsten Kreis-gedeputeerde — door den Kreisdag gekozen helper van den landraad. Wanneer een geheele stand oordeelde door een besluit van den Kreisdag in zijne belangen benadeeld te zijn, dan kon hij, door uitbrenging van een afzonderlijk votum, zich beroepen op de autoriteit onder welke de zaak ressorteerde.

De uitvoering der besluiten geschiedde door den landraad, wanneer de regeering niet uitdrukkelijk eene andere autoriteit daarmede belastte, of 't niet, als aangelegenheid van een enkelen stand, aan diens bijzondere ambtenaren werd opgedragen. Was toestemming van de regeering tot de uitvoering van het besluit noodig, dan moest de landraad dit eerst aan haar voorleggen. Die toestemming was in de beide westelijke provincies tot alle besluiten van den Kreisdag vereischt, in de oostelijke provincies alleen waar nieuwe regelen voor de administratie werden vastgesteld of den Kreisingezetenen nieuwe lasten werden opgelegd.

Omtrent den werkkring van de Kreisdagen waren de

wetten zeer kort; alle bepaalden dat de Kreisdagen ten doel hadden den landraad te helpen bij het bestuur der Kreishuishouding. Eene groote beteekenis kreeg deze taak door gelijkluidende wetten [1]) van de jaren 1841 en 1842 voor de verschillende provincies — alleen voor de Rijnprovincie van 1846 — waarin de Kreisdag bevoegd werd verklaard, tot uitgaven te besluiten en daardoor de Kreisingezetenen te verbinden. Hij mocht dit doen voor inrichtingen van gemeen nut voor den Kreis, en tot opheffing van een noodtoestand. Had de Kreis eigen vermogen, dan mocht de Kreisdag, tot de genoemde doeleinden, over de jaarlijksche opbrengst daarvan, benevens de bespaarde renten van de laatste vijf jaren, zonder toestemming van de regeering beschikken, behalve voor zoover dezer medewerking tot de uitvoering noodig mocht zijn. Hij mocht niet beschikken over het kapitaal, waartoe ook de gespaarde renten van vóór de vijf laatste jaren behoorden. Moesten de middelen door eene belasting gevonden worden, dan behoefde het daartoe strekkende besluit de bekrachtiging der regeering. De belasting moest eene zoodanige zijn, die binnen 2 jaren zou zijn opgebracht.

Zoowel van deze bepaling, als van het verbod om het kapitaal aan te roeren, of slechts een deel van den Kreis te bevoordeelen, kon de koning in buitengewone gevallen dispensatie geven. Eene schriftelijke toelichting omtrent doel, aard en omvang der voorgestelde belasting moest den leden vier weken te voren worden toegezonden. Tot de geldigheid van het besluit was de meerderheid van drie vierden der aanwezige leden noodig, en mochten nimmer, bij itio in partes, twee standen zichr etegen verklaard hebben. Wan-

---

1) Von Saucken, t. a. p., pag. 267 enz.

neer slechts één stand dit gedaan had, beslisten de ministers van binnenlandsche zaken en van financiën.

Uit deze bepalingen blijkt dat de Kreis als corporatie nog slechts in den aanvang van haar bestaan was. Belastingen waren uitzondering, het kapitaal moest in den regel voldoende zijn. De uitgaven van den Kreis waren dan ook nog luttel: hoofdzakelijk de bezoldiging en de bureaukosten van de Kreisambtenaren.

Daar de Kreis niet meer, als in de vorige eeuw, het onderste belastingdistrikt was, maar in elke gemeente de belastingen werden geïnd, en daarna aan de Kreiskas overgedragen, had de Kreis voor de belastingadministratie niet veel te beduiden. Alleen waar belastingen Kreisgewijze op te brengen waren, en de wet geen bepaalde manier van opbrenging had voorgeschreven, moest de Kreisdag haar regelen. Maar dit beteekende weinig, en was groote uitzondering. De contrôle werd meestal gevoerd door de Bezirksregierung, die met name de begrootingen opmaakte, en de rekeningen opnam, wat vroeger de Kreisdag had gedaan. Nog enkele administratieve functies waren den Kreisdagen opgedragen, maar van een eenigszins beduidend zelfbestuur was in den Kreis geen sprake, met uitzondering van één gebied, dat der politie, die op het platte land nog steeds door de bezitters van riddermatige goederen werd uitgeoefend. Evenwel, zooals wij zagen, een zeer verkeerd, middeneeuwsch zelfbestuur, dat niet door praestatie werd opgewogen, en geheel in strijd was met de veranderde oeconomische toestanden.

In een deel echter der oostelijke provincies, die onder fransche heerschappij hadden gestaan, met name in een deel van de provincie Saksen, hadden de bezitters der riddergoederen na 1815 niet op herstel hunner macht aangedrongen, zoodat hier de landraad, met behulp van den

schout, de feitelijke politieautoriteit was. Waar de grondbezitters zelven de politie uitoefenden, had de landraad slechts het toezicht; evenzoo in Westfalen en de Rijnprovincie, waar eene bijzondere organisatie van Aemter en Bürgermeistereien bestond, wier hoofden de politiezorg hadden. Wat de steden betreft, hier had de landraad overal slechts het politietoezicht, terwijl magistraat of regeeringscommissaris rechtstreeks voor de uitoefening zorgden. In Posen, waar de bezitters der riddermatige goederen, meest Polen, den staat vijandig gezind waren, was hunne politiemacht over het platte land onmogelijk te handhaven; hier moest zij dus ook in de laagste instantie aan onmiddellijke staatsambtenaren, distriktscommissarissen voor elke 6000—9000 zielen, worden opgedragen, onder toezicht van den landraad; onder ditzelfde toezicht stonden de grondbezitters, woyten geheeten, wier politiegezag tot hun eigendom beperkt bleef.

Wat verder de positie van den landraad aangaat, hierover behelzen de Kreiswetten van 1825—1828 niets, doch verschillende reglementen regelen zijne aanstelling, taak enz. [1]). De kandidaat-landraad moest zich aan een examen voor eene regeeringscommissie onderwerpen; eigenaardig is hierbij dat hij zijn aanmelding van een uitvoerig, eigenhandig geschreven levensbericht van zichzelven moest doen vergezeld gaan. Van dat examen was hij vrijgesteld, indien hij hooge staatsbetrekkingen had bekleed of de koning er hem van onthief. Slechts diegene kon zich aanmelden, die den koning tot benoeming was voorgedragen. Het recht van voordracht had in de westelijke provincies, Rijnprovincie en Westfalen,

---

1) Deze reglementen zijn thans, evenals de wetten van 1825—1828, vervangen door de Kreiswet van '72; doch nog steeds geldt de „Instructie voor de landraden en de hun ondergeschikte Kreisbeambten, van 31 Dec. 1816."

de Kreisdag, in de oostelijke was 't verschillend geregeld: in sommige Kreise droeg de geheele Kreisdag, in andere alleen de bezitters van riddermatige goederen voor. De koning was aan de voordracht gebonden. Juist daarom was in Posen, waar altijd vijandelijk gezinde poolsche edellieden werden voorgedragen, dat recht onhoudbaar en benoemde de koning vrij, hoewel bij voorkeur uit de bezitters der riddermatige goederen.

Verkiesbaar voor landraad waren in de meeste provincies slechts bezitters van riddermatige goederen, maar in sommige ook andere voorname grondbezitters. Grondbezit was dus een onmisbaar vereischte, zoo zelfs dat nog uitdrukkelijk werd bepaald, dat verlies van het noodige grondbezit den landraad verplichtte onmiddellijk zijn ambt neer te leggen, behoudens 's konings dispensatie. Het salaris van den landraad varieerde, wanneer hij op het land woonde van 600—800 thlr., voor den in een stad wonende van 800—1000 thlr. Als plaatsvervangers van den landraad en tot zijn hulp fungeerden twee door den Kreisdag gekozen Kreisgedeputeerden, die ook in de meeste provinciën tot den eersten stand moesten behooren, hoewel in enkele andere groote grondbezitters verkiesbaar waren. De regeering moest de benoeming bekrachtigen. De Kreisgedeputeerden waren onbezoldigd, en geen bewijzen van bekwaamheid werden van hen gevorderd.

In elken Kreis benoemde de regeering een Kreissecretaris, nu een staatsambtenaar, in tegenstelling met vroeger, toen hij particulier secretaris van den landraad was. Verdere Kreisambtenaren waren een ontvanger, dokter, veearts, enz. De mindere beambten benoemde de landraad.

Voor de taak des landraads zie men de uitvoerige instructie van 1816.

De gewichtigste en tevens noodlottigste regeling van deze

Kreisorganisatie, de onevenredige vertegenwoordiging van het groote grondbezit, moest des te onhoudbaarder worden naarmate de bevoegdheid van den Kreisdag door de wetten van 1841—46 was gestegen. De samenstelling van den Kreisdag was een anachronisme [1]. „Zoolang de bezitters der riddermatige goederen de eenige oeconomisch- en staatkundig-onafhankelijke wezens op het platte land waren, en de Kreis slechts op het platte land betrekking had," zegt E. MEIER [2], „zoolang moest ook het persoonlijk lidmaatschap van elken bezitter van een riddergoed in den Kreisdag, en het uitsluitend vormen daarvan door de zoodanigen, rationeel voorkomen, overeenkomstig de bestaande verhoudingen. Maar toen de Kreisorganisatie eene territoriale indeeling werd, waarin het geheele staatsgebied opging, nadat de boeren geëmancipeerd waren, dat toen toch de Kreiswetten van 1825—28 eene Kreisvertegenwoordiging schiepen, waarin (in de gezamenlijke oostelijke provincies) 11643 bezitters van riddergoederen tegen 1058 stedelijke en 1305 landelijke afgevaardigden zaten, dat was nat. slechts mogelijk onder voorwaarde dat die Kreisdag op het gebied van het huishoudelijk bestuur onmondig zou zijn, want de eerste voorwaarde van corporatieve organisatie, dat rechten en plichten tegen elkaar opwegen, was hier verzuimd."

Dus òf onmondig òf onmogelijk, is MEIER's oordeel. De wetten die, zij 't onder voorbehoedmiddelen, het recht van belastingheffing toekenden, leidden tot het laatste. En inderdaad, sinds de Kreisdag ook de steden en het platte land heette te vertegenwoordigen, en dus zijne besluiten, d. w. z.

1) Hierbij komt nog dat de vertegenw. v. d. landgemeenten uit de fungeerende schouten en dorpsrechters moesten gekozen worden, die echter volgens het Alg. Pruis. Landrecht door de bezitters der riddermatige goederen benoemd werden.

2) Das Verwaltungsrecht, in VON HOLTZENDORFF's Encyclopaedie, p. 1115.

die van den eersten stand, voor alle standen verbindend waren, moest de buitensporige macht der groote grondbezitters, nu ook over de steden en de vrije landgemeenten uitgebreid, nog veel ondragelijker worden dan vroeger, toen alleen bezitters van riddergoederen den Kreisdag uitmaakten, en hunne besluiten alleen henzelven en hunne werkelijke onderhoorigen bonden. Dat de Kreiswetten dit ook inzagen, bewijst het recht der itio in partes, maar daarmee werd een niet geringe inbreuk op de zelfstandigheid van den Kreis gewettigd, immers de regeering tot beslissing van zuiver-Kreishuishoudelijke zaken geroepen [1]).

Dat de andere maatschappelijke klassen, het kleine grondbezit en vooral, bij de met rassche schreden opkomende handel en nijverheid, het kapitaal, zich in dergelijk recht niet konden voegen, behoeft geen betoog. De naaste aanleiding tot verbreking der boeien was de bijeenroeping van den vereenigden landdag, in 1847. Deze moest eindelijk STEIN's groote plan, het scheppen eener algemeene volksvertegenwoordiging, verwezenlijken. „Elke aktieve staatsburger," had STEIN gezegd, „hij bezitte honderd hoeven of eene, hij drijve landbouw of fabrieksarbeid of handel, hij hebbe een burgerlijk beroep of zij door geestelijke banden aan den staat verbonden, moet een recht op vertegenwoordiging hebben." En wat was nu die vereenigde landdag? Niets anders dan de verzameling van de verschillende provinciale landdagen, waarin, evenals in den Kreisdag, het groote grondbezit verre overwoog, ja zelfs 10 jaren lang onafgebroken grondbezit als vereischte voor de verkiesbaarheid uit elken stand gesteld was. Noodzakelijk moest de vereenigde landdag, in plaats van een volksvertegenwoordiging, eene vertegenwoordiging van het grondbezit, speciaal

---

1) LETTE, t. a. p., pag. 22.

het grootgrondbezit, zijn. Ware zijne bevoegdheid onbeteekenend geweest, misschien ware voorloopig nog in den bestaanden toestand berust. Maar den vereenigden landdag werd, behalve eene adviseerende stem voor de wetgeving, het recht van goed- of afkeuring, dus een beslissende invloed, op het heffen van nieuwe en het verhoogen van bestaande belastingen toegekend. Dat hiervan het gevolg zou zijn, dat voortaan, gelijk reeds feitelijk was, het roerend bezit het leeuwendeel, het onroerend zoo goed als vrijdom van belasting zou krijgen, was zeker niet te ver gezocht. Daar langs vreedzamen weg niets te hopen viel, werd het krachtig opluikend kapitaalbezit, zeker ook onder den invloed van de geheel Europa doordringende atmospheer, in de armen der revolutie gedreven.

't Is de strijd van het onderdrukte kapitaal tegen het almachtige grondbezit, van het jeugdige liberalisme tegen het afgeleefde conservatisme. Reeds dadelijk viel het bolwerk van den standen-staat, daar de vereenigde landdag, voor 't laatst bijeengeroepen, onder den drang der omstandigheden meewerkte tot een kieswet, die elken burger van 24 jaren, in het volle bezit zijner burgerschapsrechten, het kiesrecht verleende. Wel is waar kwam de aldus bijeengeroepen volksvertegenwoordiging met het opstellen eener grondwet niet tot een resultaat, waarom deze door den koning werd geoctrooieerd, maar het overwicht van eene klasse was gebroken. Het op grond dezer constitutie gekozen parlement bracht daarin langs wettelijken weg vele wijzigingen aan, en den 31sten Januari 1850 werd de pruisische grondwet afgekondigd, waarmee Pruisen in de rij der constitutioneele staten was ingelijfd.

Art. 105 dier constitutie luidde: „De vertegenwoordiging en het bestuur der gemeenten, Kreise, Bezirke en provincies van den pruisischen staat, wordt door bijzondere wetten met

inachtneming de volgende beginselen nader geregeld: 1°. Over de inwendige en bijzondere aangelegenheden der provincies enz. beslissen uit gekozen vertegenwoordigers bestaande vergaderingen, welker besluiten door de bestuurders der provincies enz. worden uitgevoerd. De wet zal de gevallen bepalen, waarin de besluiten dezer vertegenwoordigende lichamen aan de bekrachtiging van een hooger lichaam of van de staatsregeering onderworpen zijn." Enz.

De verwijzing naar nadere wetten bleek geen ijdele belofte. Reeds den 11den Maart 1850 kwam eene nieuwe gemeentewet, en eene Kreis-, Bezirk- en provinciewet tot stand. En geen wonder: het centrale staatsbestuur kan niet op geheel andere grondslagen rusten dan het bestuur der gewesten en gemeenten, het volk niet tegelijk voor eene eenheid en voor eene in standen verdeelde gemeenschap doorgaan. Ook in provincie, Kreis en gemeente de verouderde vertegenwoordiging omver te werpen was een eerste en dringende eisch; het grootgrondbezit van zijn bevoorrechte positie te berooven het streven van de thans bovendrijvende partij, merkbaar, behalve uit bovengenoemde wetten, uit de opheffing der heerlijke rechtspraak en politie.

Van de Kreis-, Bezirk- en provinciale wet van den 11den Maart 1850 [1]) handelen, behalve de 2 eerste, algemeene artikelen, speciaal artt. 3—31 over de Kreise.

De Kreise blijven in den bestaanden omvang als corporaties en kringen van staatsbestuur behouden. Slechts eene wet kan de grenzen veranderen. Hun wordt, onder medewerking van de regeeringsorganen, de landraden, „die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten" toegekend. Daar deze aangelegenheden, als het oprichten van Kreisinstellingen, aanleggen van straten, kanalen enz., en het beheer van de

1) Von Saucken, t. a. p., pag. 474.

Kreiseigendommen, zich tot louter Kreiszaken bepalen, zonder eenigszins uitvoering van 's lands wetten te omvatten, kan de Kreis dus op den naam van lichaam van zelfbestuur geen aanspraak maken.

De Kreisingezetenen worden vertegenwoordigd door een Kreisvergadering van 15 tot 40 leden, te kiezen, en dit is van groot gewicht, door de gemeenteraden. Want daar de nieuwe gemeentewet bij de regeling van het kiesrecht in de gemeenten aan het roerend bezit een grooten invloed had verzekerd, werd 't gevolg van deze bepaling, dat ook in het Kreisbestuur het kapitaal den doorslag gaf. Waar de Kreis uit slechts eene gemeente of eene vereenigde gemeente bestaat, komt in plaats van de Kreisvergadering de gemeenteraad. De vaststelling van het aantal afgevaardigden, en de verdeeling over de verschillende kiesdistrikten geschiedt door het Bezirksbestuur. Dit kan meer gemeenten tot éen kiesdistrikt samenvoegen, in welk geval de gemeenteraad een of meer leden tot een kiescollege afvaardigt, dat op zijn beurt den afgevaardigde kiest. Verkiesbaar is elke gemeentekiezer, die 30 jaren oud is, sinds minstens drie jaren door woonplaats of grondbezit tot den Kreis behoort en eene jaarlijksche klassenbelasting van 8 thlr betaalt, of, in de steden waar in plaats van deze belasting eene belasting op het geslacht en het gemaal bestond, een stuk grond ter waarde van minstens 5000 thlr of een jaarlijksch zuiver inkomen van minstens 500 thlr bezit. Minstens de helft der Kreisafgevaardigden moeten grondbezitters zijn. De keuze geschiedt voor 6 jaren, terwijl om de 2 jaren een derde aftreedt.

De Kreisvergadering bindt door hare besluiten alle ingezetenen. In 't bijzonder heeft zij 't recht, voor Kreisdoeleinden, in geval van nood, uitgaven te bevelen, en deze over de gemeenten om te slaan. Evenzoo slaat zij de Kreisbelastingen om, wanneer niet de wet een bepaalden omslag vaststelt.

Voor alle besluiten, waarbij de gemeenten tot bijdragen voor langer dan 3 jaren of van meer dan 10 % der direkte staatsbelastingen verplicht worden, is goedkeuring van de ministers van binnenl. zaken en van financiën noodig. Evenwel, in geval van dringenden nood, kan de Kreisvergadering, zonder goedkeuring van hooger hand, voor éenmaal eene Kreisbelasting tot een bedrag van hoogstens 5 % der direkte rijksbelastingen uitvaardigen, al wordt daardoor het gezamenlijke bedrag van de door de gemeenten op te brengen Kreisbelastingen hooger dan 10 % der rijksbelastingen. Leeningen behoeven de goedkeuring van het Bezirksbestuur, borgtochten die van den minister van binnenlandsche zaken. Verder stelt de Kreisvergadering jaarlijks de begrooting en de rekening van den Kreis vast, maar met toestemming van den Bezirksraad kan eene drie-jaarlijksche begrooting opgemaakt worden. Voor dit alles moest minstens éenmaal per jaar, in de eerste helft van Maart, vergaderd worden, en overigens wanneer de landraad of meer dan $^1/_4$ der leden 't noodig oordeelde. In de genoemde vergadering kiezen de afgevaardigden zelven hunnen voorzitter, benevens diens plaatsvervanger, en twee secretarissen voor een jaar. De vergadering is openbaar, tenzij zij anders bepaalt, en de helft der leden moet aanwezig zijn, om een besluit te nemen. De landraad mag de vergaderingen bijwonen, doch heeft, als hij geen lid is, geen stemrecht.

Voor de eerste maal vindt men in deze wet een uitvoerend college, een Kreisausschusz, bestaande uit den landraad en vier andere, door de Kreisvergadering uit haar midden gekozen, leden; ook die Kreisafgevaardigden zijn verkiesbaar, die in gemeenten beneden de 1500 zielen leden van den gemeenteraad of magistraat zijn. De leden van den Kreisausschusz worden gekozen voor zes jaren, terwijl om de drie jaren de helft uitvalt. Wie ophoudt lid van de Kreisverga-

dering te zijn, treedt tevens uit den Kreisausschusz. De taak van dit college is het bestuur der Kreisaangelegenheden, de voorbereiding en uitvoering van de besluiten der Kreisvergadering, benoeming van en toezicht op de Kreisambtenaren, vertegenwoordiging van den Kreis tegenover derden, en hetgeen verder de wet hem opdraagt. In dringende gevallen oefent hij de functies van de Kreisvergadering uit, behoudens nadere goedkeuring van deze, maar nooit mag hij belastingen uitvaardigen of veranderingen in de begrooting brengen. Hij oefent toezicht op de gemeenten uit; dit is zijne eenige staatsfunctie. In den Ausschusz is de landraad voorzitter, en heeft hij bij staking van stemmen de beslissende stem.

Wanneer de landraad meent dat de besluiten van de Kreisvergadering of den Ausschusz hunne bevoegdheid te buiten gaan, of in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, moet hij de uitvoering schorsen; evenzoo wanneer dit hem van hooger hand bevolen wordt.

Hij geeft hiervan bericht aan den voorzitter van de Kreisvergadering, en roept de beslissing in van den regeeringspresident — hoofd van den Bezirk — die deze na beraadslaging met den Bezirksraad geeft.

De 4de titel der wet — algemeene bepalingen — houdt o. a. de verplichting in, een ambt, waartoe men volgens deze wet verkozen is, aan te nemen, tenzij een voldoende grond van verontschuldiging — ter beoordeeling van het kiescollege — of een reeds drie jaren bekleeden van het ambt, daarvan ontslaat. De eenige straf is echter verlies van het actief en passief kiesrecht voor 3—6 jaren. Verder de bepaling dat instructies van de kiezers voor de gekozenen niet bindend zijn, dat benoeming of bevordering tot een bezoldigd staatsambt het lid van den Kreisausschusz noodzaakt zich aan een nieuwe keuze te onderwerpen, en

dat de koning de Kreisvergadering kan ontbinden, in welk geval ook de Kreisausschusz als ontbonden moet beschouwd worden, maar totdat de nieuwe Ausschusz optreedt, zijne taak blijft vervullen.

Ziedaar de voornaamste bepalingen van eene regeling, die, bij veel goeds, de duidelijke sporen droeg van in een revolutionair tijdperk geschapen te zijn. Het historisch-gegrondveste minachtend, denkt zij door wettelijk voorschrift het enorme verschil tusschen de oostelijke provincies, met hare landbouwende bevolking, en de westelijke, met haar industrie, op te heffen, en wel door eene regeling vast te stellen, waarbij het roerend bezit overwegend wordt, terwijl feitelijk in het oosten de grondbezitters de rijkste en machtigste klasse uitmaakten [1]). Daarbij kwam dat niet het kapitaal alleen de zege had behaald, maar geholpen door de groote massa van de onderste lagen der maatschappij, die nu haar deel van den buit verlangden, met dat gevolg dat allen, die wat te verliezen hadden, den vroegeren rustigen toestand terug verlangden. Vandaar reeds spoedig reactie [2]). Nog was de wet niet uitgevoerd, toen reeds in Maart '51, 66 leden der Eerste Kamer het voorstel deden, der regeering te verzoeken, nog in dezelfde zitting voorslagen te doen tot wijziging van die bepalingen in de wetten van '50, die volgens de reeds opgedane ervaring wijziging behoefden. Dit voorstel viel in goede aarde; daarmee was het sein gegeven tot een omkeer, die ten gevolge heeft gehad, dat, in strijd met de sinds den aanvang dezer eeuw gehul-

1) Niet minder radicaal ging de gemeentewet van '50 te werk, door steden, landgemeenten en Gutsbezirke over éen kam te scheren.

2) Op te merken valt het in deze periode nog geheel ontbreken van een staatsrechtelijk begrip. 't Is een strijd tusschen twee maatschappelijke klassen om den voorrang; de staat is alleen goed om de belangen van de overwinnende partij te bevorderen.

digde principes, de door de wetten van '25—'28 gevestigde standen-organisatie tot 1872 gehandhaafd is! De loop der wetgevende bemoeiingen was deze: [1])

Reeds voordat bij koninklijk besluit van 19 Juni 1852 [2]) de invoering van de wetten van '50 geschorst werd, legde, in Maart 1852, de minister van binnenlandsche zaken het ontwerp eener Kreiswet voor de acht provincies aan de Eerste Kamer voor [3]). Volgens dat ontwerp zou het persoonlijk stemrecht der bezitters van riddermatige goederen hersteld worden, terwijl het bezit van die goederen stemrecht zou verschaffen, die den 11en Maart 1850 hunnen bezitters dat recht verzekerden, benevens die waaraan 't later verleend zou worden. Elke stad, die in den provincialen landdag vertegenwoordigd was, zou ook in den Kreisdag een afgevaardigde hebben, en had zij er reeds meer dan een gehad, dan behield zij dat aantal. De landgemeenten zouden te zamen minstens zes afgevaardigden hebben, die of het ambt van schout moesten bekleeden of de beschikking hebben over een zelf-geadministreerde grondbezitting van nader te bepalen grootte. Voor Westfalen en de Rijnprovincie waren eenige afwijkende bepalingen. De landraad zou den Kreisdag presideeren; de Kreisausschusz werd opgeheven. Zooals de motieven ook verkondigden, was het doel van het ontwerp, aan de oude Kreiswetten weder aan te knoopen, „daar anders meer of minder absolute willekeur de nieuwe regeling zou bepalen". Geheel nieuw was de bepaling, dat bij besluiten over Kreisbelastingen, waartoe de Kreis niet wettelijk verplicht was, de drie standen, zoowel over de

---

1) Zie LETTE, t. a. p., pag. 29 vv.

2) VON SAUCKEN, t. a. p., pag. 560.

3) Alleen financieele- en begrootingswetsontwerpen, moeten in Pruisen 't eerst aan de 2e Kamer voorgelegd worden; alle andere — in tegenstelling met 't geen bij ons geldt — naar verkiezing aan de 1e of 2e Kamer.

belasting zelve als over de wijze van opbrenging, afzonderlijk zouden stemmen, en bij gemis van eene schikking tusschen de verschillende standen, de Bezirksregierung, in hooger beroep de opperpresident — hoofd der provincie — en in laatste instantie de ministers zouden beslissen. Bovendien zou de itio in partes blijven bestaan.

De Eerste Kamer nam het ontwerp, gewijzigd door hare commissie, aan, maar wegens sluiting der zitting bleef het in de Tweede Kamer onafgedaan [1]). In het volgende jaar diende de minister van binnenlandsche zaken — VON MANTEUFFEL — nadat de provinciale landdagen, deswege geraadpleegd, zich voor afzonderlijke provinciale Kreiswetten verklaard hadden, acht ontwerpen in, waarbij bovendien nog aan de Kreisstatuten een groote speelruimte werd gelaten, o. a. betreffende de grootte der bevoorrechte riddergoederen, de plaatsvervulling, vertegenwoordiging der domeinen, enz. Behalve ondergeschikte verschilpunten, was de strekking dezer ontwerpen dezelfde als van het vorige ontwerp, dat wil zeggen geheel in den geest van de heerschende partij, het grondbezit, en de standen-wetgeving van '25—'28.

Intusschen kon zich de liberale partij tegen al deze pogingen om de oude Kreisorganisatie weer in het leven te roepen, met recht beroepen op art. 105 van de Grondwet. Dezen hinderpaal zette de regeering, met de meerderheid der kamers, evenwel opzij, door eene wet van 24 Mei 1853 [2]), welke art. 105 der Grondwet ophief, en verving door de onschadelijke formule: „De vertegenwoordiging en het bestuur

1) Hieruit blijken weer deze verschilpunten met ons staatsrecht:

1e dat ook het Heerenhuis het recht van amendement heeft (behalve bij die wetten die 't eerst bij de 2e K. moeten ingebracht worden);

2e dat in Pruisen sluiting der zitting steeds met het vervallen der onafgedane werkzaamheden gepaard gaat.

2) VON SAUCKEN, t. a. p., pag. 573.

der gemeenten, Kreise en provincies van den pruisischen staat wordt door bijzondere wetten geregeld."

Op denzelfden dag werd, als vervolg op de reeds vroeger plaats gehad hebbende buitenwerkingstelling, de gemeentewet alsmede de Kreis-, Bezirks- en provinciale wet van 11 Maart 1850 wettelijk opgeheven [1]). Betreffende de Kreise bepaalde de wet, dat de oude Kreisorganisatie — dus die van '25—'28 — „voorzoover zij niet met de bepalingen der Grondwet in tegenspraak was", hersteld werd, terwijl bijzondere provinciale wetten op dien rechtstoestand moesten voortbouwen. Totdat deze er waren, zou vermeerdering van het aantal stedelijke en landelijke afgevaardigden in den Kreisdag (van de laatsten 3 op 6), waar deze sinds de wet van '50 had plaats gevonden, gehandhaafd blijven.

Nu van elken hinderpaal bevrijd, kon de regeering aan haar plan tot voortbouwing op den ouden toestand verder gevolg geven. De acht wetsontwerpen, hoewel reeds door de Eerste Kamer aangenomen, werden door haar ingetrokken, om, op vele punten herzien, den 1en Dec. 1853 opnieuw te worden ingediend. Als voornaamste verbeteringen noemde de minister in de aan alle ontwerpen gemeenschappelijke motieven o. a. uitbreiding van het aantal landelijke afgevaardigden tot hoogstens acht, verkiesbaarheid van magistraatsleden tot stedelijk afgevaardigde zonder verdere vereischten, de bepaling van de afzonderlijke standen-stemming bij zekere belastingbesluiten, behalve in Posen en de Rijnprovincie, enz. Een voorstel van de Eerste Kamer om de voordracht van kandidaten voor het landraadsambt en de keuze der Kreisgedeputeerden in de wet te regelen, vond bij de regeering en bij de commissie der Tweede Kamer afkeuring, omdat vanouds deze aangelegenheid door den

1) Von Saucken, pag. 574.

koning was geregeld, en hem ook in 't vervolg toekwam.

Tot eene beraadslaging in pleno zijn evenwel de acht wetsontwerpen niet gekomen. De regeering trok ze in, en, terwijl dus steeds de wetten van '25 tot '28 golden, bleef de zaak rusten tot 1860. Toen evenwel was het keerpunt bereikt. In 1860 kan men zeggen dat de eerste steen gelegd is van het reusachtige gebouw, waarvan in 1872 de hechte fundamenten gelegd werden, en aan welks voltooiing nog steeds gearbeid wordt. Immers in dat jaar, den 20en Maart, bracht de minister MAXIMILIAAN graaf VON SCHWERIN-PUTZAR bij het Huis van Afgevaardigden een ontwerp-Kreiswet in, dat, van geheel andere gezichtspunten uitgaande dan de vorige, het uitgangspunt en het model van alle volgende en ook van het ten slotte tot wet verheven ontwerp is geweest. Het onvruchtbare reactionaire tijdperk was geëindigd, de tijd van actie brak aan.

---

§ 2.

De wording der tegenwoordige Kreiswetgeving.

Het ontwerp-Kreiswet voor de zes oostelijke provincies, in 1860 door den minister Von Schwerin bij de Tweede Kamer ingediend [1]), was vergezeld van volledige statistische opgaven omtrent de verhouding van het aantal afgevaardigden van stad en land tot de stemgerechtigde bezitters van riddergoederen, en den omvang dezer bezittingen, e. a., benevens de veranderingen volgens het ontwerp in die verhouding te brengen. De commissie uit de Tweede Kamer, aan welke het ontwerp was gegeven, bracht een uitvoerig rapport uit, doch tot de beraadslaging in de volle Kamer is 't niet gekomen.

Een nieuw ontwerp, den 11en Januari 1862, thans 't eerst bij het Heerenhuis, ingediend, en dat in menig opzicht overeenkomstig genoemd rapport van het vorige afweek, ook in verband daarmee, dat het mede voor de twee westelijke provincies bestemd was, bracht 't niet eens tot een rapport.

---

1) Zie Lette, t. a. p., pag. 41 vv.

De ontwerpen van '60 en '62 werden nu ter beoordeeling aan de provinciale landdagen der zes oostelijke provincies gezonden, en aan die van de beide westelijke provincies dat van '62; zij waren vergezeld van twee amendementen door de commissie van het Heerenhuis op het laatste ontwerp voorgesteld. De adviezen luidden bijna alle ongunstig. De overtuiging van de dringende noodzakelijkheid van eene vervanging der weder in werking gestelde Kreiswetten van de jaren 1825—28, bewoog een aantal liberale leden der Tweede Kamer, Dr. Lette aan het hoofd, het laatste regeeringsontwerp, op eenige punten gewijzigd, in Februari 1863 opnieuw aanhangig te maken. Wel is waar bracht eene commissie van rapporteurs weder een grondig verslag uit, doch tot de behandeling in pleno geraakte ook dit ontwerp niet, wegens de te ver gevorderde zitting. Toen nu in Maart 1865 Lette eene nieuwe poging waagde, besloot het Huis van Afgevaardigden, op voorstel zijner commissie, „de beraadslaging over het door den afgevaardigde Dr. Lette ingediende ontwerp eener Kreiswet onder de heerschende politieke omstandigheden niet te aanvaarden".

Al hebben dus de ontwerpen, van 1860 tot '65 ingediend, geen direkt resultaat opgeleverd, zij behouden hunne waarde wegens hunne geheel van de vroegere afwijkende principes, waardoor zij den weg gebaand hebben voor het ontwerp van 1869. De verschilpunten, waardoor ze zich onderling onderscheidden, betroffen vooral de bevoegdheid van den Kreisausschusz, de positie van den landraad tegenover dezen en den Kreisdag, het passieve kiesrecht en speciaal de verhouding van de vertegenwoordigers van het groote grondbezit, de steden en de dorpen in den Kreisdag.

De laatste kwestie, de samenstelling van den Kreisdag, was steeds de belangrijkste. In alle ontwerpen nu valt dit op te merken, dat van een stand van bezitters van ridder-

matige goederen niet meer wordt gesproken. Daarentegen wordt het eerste kiesverband, waaronder de vroegere riddergoederen vallen, gevormd door het groote landelijke grondbezit, waarnaast zich een kiesverband van de steden en een van de dorpen vormt. Hiermee werd een nieuw kiesstelsel voorgesteld, geheel gebaseerd op de werkelijke toestanden, in de oostelijke provincies vooral, waar het groote grondbezit eene overwegende beteekenis heeft. Het parlement verklaarde zich in beginsel betreffende dit kardinale punt met de regeering homogeen; slechts eene minderheid wilde ook in den Kreis het voor de verkiezing van de leden van het Huis van Afgevaardigden en ook in de steden geldende drieklassen-systeem invoeren, waarop later wordt teruggekomen.

Maar een groot meeningsverschil bleek tusschen regeering en Kamer-commissie te bestaan omtrent de betrekkelijke vertegenwoordiging der drie kiesverbanden. Voorop staat dat van een persoonlijk recht op het lidmaatschap van den Kreisdag geen sprake meer was [1]): ook de klasse der groote grondbezitters moest vertegenwoordigers kiezen, maar de vraag was hoeveel, en hoever men haar zou uitstrekken. Het eerste ontwerp-SCHWERIN wilde daartoe niet alleen de goederen brengen, die een jaarlijksche zuivere opbrengst van 2000 thlr. verzekerden, maar ook alle kleinere bezittingen, die tot dusver in den Kreisdag vertegenwoordigd waren, voorzoover ze niet vrijwillig verbrokkeld werden; de commissie van '60 eischte voor de laatste een minimum-opbrengst van 1000 thlr. of omvang van 1000 morgen. Voor de do-

1) Alleen wilde het 2e ontwerp de bezitters van die goederen, die aanspraak op lidmaatschap v. h. Heerenhuis gaven, die ook werkelijk tot lid daarvan benoemd waren, per se tot Kreisafgevaardigden verklaren.

meinen stelden zoowel regeering als commissie eene opbrengst van 2000 thlr. als vereischte.

Gaf de regeering in haar 2de ontwerp aan den wensch der commissie gehoor, er bleef nog een groot verschil over, doordat zij het aantal afgevaardigden van het verband der groote grondbezitters op minstens de helft van het geheele aantal afgevaardigden wilde stellen en in 't geval dat het aantal groote bezittingen in den Kreis hiertoe niet voldoende was, dan althans op zoovelen als er waren, zoodat iemand die meer dan éen groote bezitting had ook meer dan éen stem, tot een maximum van $^1/_4$ der stemmen van het verband, zou uitbrengen. De commissie van '60 was 't in zooverre met de regeering eens, dat beide eerst het aantal stedelijke afgevaardigden wilden bepalen naar de verhouding van de stedelijke tot de landelijke bevolking, maar geenszins wilde zij, gelijk de regeering, het overblijvende aantal afgevaardigden tusschen het groote grondbezit en de dorpen verdeelen naar maatstaf van de grondoppervlakte, maar integendeel volgens de grondbelasting, nadat deze herzien zou zijn; tot zoolang moest dan maar de oppervlakte beslissen, maar aan het groote grondbezit de helft der afgevaardigden toe te wijzen, verwierp zij absoluut [1]).

De bezitters van kleinere Gutsbezirke kiezen te zamen met de landgemeenten, naar verhouding van de oppervlakte van hun grondbezit; gemeenten en Gutsbezirke, die dienvolgens niet elk een stem krijgen, worden tot kiesdistrikten vereenigd.

Het aantal afgevaardigden van het derde kiesverband, de steden, wordt volgens de grootte der bevolking over de

1) De commissie van '63 wilde de geheele vaststelling v. h. aantal afgevaardigden, dus ook de verhouding van die v. d. steden tot die v. d. dorpen, doen berusten op de rijks-direkte belastingen.

steden verdeeld; steden, die zoodoende geen eigen afgevaardigde krijgen, worden eveneens tot kiesdistrikten samengevoegd, maar wanneer eene enkele kleinere stad naast grootere, die wél eigen afgevaardigden hebben, zou overblijven, wordt haar ook een afgevaardigde toegewezen. In steden die afzonderlijk vertegenwoordigd worden, bestaat het kiescollege uit magistraat en gemeenteraad, onder voorzitterschap van den burgemeester; anders wordt een kiescollege gevormd door één afgevaardigde op elke 250 bewoners van elke stad. Op dezelfde wijze geschiedt de verkiezing in de dorpen. Daar volgens de bestaande Kreiswetgeving elke stad eene stem had, zouden de steden bij deze regeling achteruitgaan.

Een grooten vooruitgang toonden de ontwerpen verder door de noodelooze beperkingen van het passieve kiesrecht te laten varen. Het eerste regeeringsontwerp behelsde nog de beperking tot leden van het betrokken kiesverband, maar op aandrang der commissie werd ook deze opgeheven. Evenzoo vervielen de grenzen waaraan speciaal de steden en dorpen gebonden waren: tot fungeerende magistraatsleden of schouten, of personen die zeker grondbezit hadden of zeker bedrijf uitoefenden, enz., en werden de eenige gezonde vereischten gesteld van ingezetenschap en bezit van burgerrecht, benevens eenige gegoedheid. Als slechts passend bij den standen-staat werd ook de stemming naar standen bij belastingen, en de itio in partes verworpen.

Na de samenstelling van den Kreisdag was een belangrijk punt, waardoor zich de nieuwe ontwerpen onderscheidden, de instelling van den Kreisausschusz. Wel mocht tot dusver de Kreisdag voor enkele speciale zaken commissies benoemen en de plaatsvervangers van den landraad, de Kreisgedeputeerden, kiezen, maar in 't algemeen was toch de landraad degene die de besluiten van den Kreisdag uitvoerde.

Thans zou deze uitvoering aan een college van 4—6 door den Kreisdag gekozen personen, onder voorzitterschap van den landraad, komen, en wel gaf bij het tweede ontwerp, weder op aandrang der commissie, de regeering toe, om deze bepaling op alle Kreisdagsbesluiten toe te passen.

Wat den landraad aangaat, wenschte de regeering nog het uitsluitend recht van voordracht door den eersten stand, waar dit bestond, te handhaven, en overal, gelijk tot dusver, slechts groote grondbezitters op de voordracht toe te laten; zoowel het een als het ander keurde de commissie van rapporteurs af; zij wilde terecht, dat overal de geheele Kreisdag den koning drie kandidaten naar verkiezing ter benoeming zou voordragen. Op dit punt echter waren beide 't eens, dat de koning niet aan de voordracht moest gebonden zijn.

Dat de landraad voorzitting en stemrecht in den Kreisausschusz zou hebben, was buiten kwestie, maar in het rapport der commissie van '63 en dienovereenkomstig het ontwerp-Lette van '65, was 't niet de landraad die den Kreisdag bijeenriep en leidde, maar een door deze vergadering uit haar midden gekozen voorzitter, terwijl de landraad slechts zitting en eene adviseerende stem zou hebben.

Gelijktijdig, doch voorloopig nog niet vereenigd, met de pogingen tot herziening der Kreiswetgeving, werd aan eene andere hervorming gearbeid, die eveneens in de nieuwe Kreiswet haar beslag zou krijgen: die van de politie ten platten lande. Sinds Stein gold als principe, dat het politierecht tot de attributen van den staat behoort, en slechts door den koning, als vertegenwoordiger van den staat, kan worden verleend. Aldus was ook in de gemeentewetgeving bepaald, maar nadat de gemeentewet van 1850 was opge-

heven, kwam op het platte land door de wet van 1856 het feodale politierecht van de grondbezitters weer in eere. Hieraan een eind te maken, en ook verder op de zeer doelmatige bepalingen van de wet van '50 voort te bouwen [1]), was het doel van het in 1862 den landdag voorgelegde ontwerp eener wet op de landpolitie.

Hoewel dit ontwerp, ondanks dat het met grooten bijval door het Huis van Afgevaardigden werd ontvangen, evenmin direkt praktisch gevolg had als de Kreiswet-ontwerpen, vindt men er tal van voorschriften in, die als evenzoovele wetsbepalingen sieraden van de wet van 1872 uitmaken [2]). Voorop staat de grondstelling, dat de met het bezit van een landgoed verbonden politiemacht wordt opgeheven, en de politie op het land (gelijk in de steden) slechts in naam en krachtens opdracht des konings wordt uitgeoefend. Dit zou nam. geschieden door den Kreis te verdeelen in, meer dorpen en „Gutsbezirke" omvattende, politiedistrikten, ambten genaamd, waarin een door den koning op voordracht van den Kreisdag te benoemen ambtshoofdman het politiegezag zou waarnemen, en wel als eereambt, slechts tegen vergoeding der onkosten. Zoowel op deze gewichtige bepalingen als op de ook hierbij betrokken kwestie van de vorming van „Sammtgemeinden" — eene minderheid in de commissie wilde nl. dat dezulke gevormd zouden worden, om aan gekozen bestuurders dier groepen het politiegezag op te dragen — schijnt 't beter bij de behandeling van de Kreiswet langer stil te staan.

---

1) Zie titel IV van de Gem. wet van 11 Maart 1850, VON SAUCKEN, pag. 470.

2) LETTE, die het door de commissie gewijzigde ontwerp in '65 opnieuw, zonder resultaat, indiende, heeft het als bijlage opgenomen in zijn „Zur Reform der Kreisordnung etc.", pag. 99.

Alvorens de door al deze voorbereidselen langzaam maar zeker naderende administratieve hervorming in het oude Pruisen werd ter hand genomen, deed zich de noodzakelijkheid voor, aan de in 1866 nieuw-verworven landen eene passende organisatie te geven. Gemakkelijk was die taak niet. 't Kwam er op aan zooveel mogelijk overeenstemming te verkrijgen met de oude provincies, zonder oude, werkelijk-gerechtigde instellingen der nieuwe provincies noodeloos uit te roeien. Tevens had men bij de assimilatie in 't oog te houden, dat eene hervorming in de oude provincies aanstaande was: 't zou dwaasheid zijn, instellingen wier gebreken algemeen erkend werden en wier doodvonnis in het eene deel des lands weldra zou voltrokken zijn, in het andere deel in het leven te roepen. Zoo kan men uit de in 1867 in de nieuwe provincies geschapen organisatie de toenmalige hervormingsplannen der regeering nagaan, en zien welk eene uitbreiding deze nog behoefden om die ver-strekkende afmetingen te verkrijgen, die zij later hebben aangenomen.

De liberale partij, aan wie de standen-organisatie in Kreis en provincie steeds een doorn in 't oog was, had gewild dat instellingen uit het nieuwe staatsgebied, speciaal het hannoversche ambtswezen, voor het geheele rijk zouden worden ingevoerd, en aldus de gehate heerschappij van het grondbezit zou worden gefnuikt [1]). Zulk een radicaal plan had echter in de oostelijke provincies nimmer verwezenlijking kunnen vinden, evenmin als 't mogelijk was, de op het feitelijke overwicht van het groote grondbezit berustende organisatie van het oosten kortweg in te voeren in streken met eene hoofdzakelijk-boerenbevolking. Er bleef dus alleen

1) Bornhak, III, pag. 282 vv.

de weg der bemiddeling open. Wat speciaal het Kreiswezen aangaat, welks invoering in de nieuwe gewesten algemeen gewenscht scheen, hieromtrent is het volgende ontleend aan de regeeringsmotieven van het ontwerp-Kreiswet, dat den 27en Sept. 1869 werd ingediend:

Op grond van met autoriteiten uit de betrokken provincies gepleegd overleg, zijn uitgevaardigd:

1°. De verordening, betreff. de Kreisinrichting in den Regierungsbezirk Cassel, van 9 Sept. 1867.

2°. Id., betreff. de ambts- en Kreisinrichting in de provincie Hannover, van 12 Sept. 1867.

3°. Id., betreff. de Kreis- en distriktsorganen, benevens de Kreisvertegenwoordiging in de provincie Sleeswijk-Holstein, van 22 Sept. 1867.

4°. Id., betreff. de Kreisinrichting in den Regierungsbezirk Wiesbaden, van 26 Sept. 1867 [1]).

Door deze verordeningen is den nieuw gevormden Kreiscorporaties het bestuur harer huishouding ruim toegestaan, en het staatstoezicht, met name de vereischte sanctie van Kreisdagsbesluiten, zoover beperkt als zulks met het belang van den staat is overeen te brengen. Bovendien is den Kreisdagen met betrekking tot de inwendige aangelegenheden van den Kreis zekere autonomie gelaten, zoodat het Kreisbestuur nader kan regelen in overeenstemming met de bijzondere behoeften en toestanden van de betrokken corporatie. Ook is aan de latere wetgeving gelegenheid gelaten de bevoegdheid der Kreisdagen uit te breiden, en organen te scheppen, om niet alleen de speciale Kreis-administratie te voeren, maar ook mede te werken bij andere aangelegen-

---

1) De Regierungsbezirke Cassel en Wiesbaden zijn in het volgende jaar vereenigd tot eene provincie: Hessen-Nassau.

heden, die nu nog uitsluitend door staatsorganen worden bezorgd.

Wat aangaat de samenstelling van den Kreisdag, is rekening gehouden met de bijzondere bestaande toestanden, wat vooral voor den Regierungsbezirk Wiesbaden tot afwijkende bepalingen heeft geleid. In Hannover, Sleeswijk-Holstein en Cassel was 't dienvolgens geraden en mogelijk, zoowel steden en dorpen, alsook het groote grondbezit eene afzonderlijke vertegenwoordiging toe te kennen. De scheiding tusschen gemeenten, die aanspraak op opname in den stand der steden maakten, en dorpen, was gemakkelijk vast te stellen. Maar moeilijker was 't, den stand van het groote grondbezit te begrenzen. 't Was niet te doen om een geprivilegeerden stand van grondbezitters te scheppen, maar het werkelijk bestaande grootgrondbezit de hem toekomende positie te verzekeren. Als billijkste en nauwkeurigste maatstaf voor de beduidendheid van een landgoed is hierbij de taxatie voor de grondbelasting genomen. Zoo zijn in den Regierungsbezirk Cassel alle goederen met een zuivere opbrengst van minstens 1000 thlr., in Hannover alle grondbezitters, die persoonlijk stemrecht hebben in het ambtsbestuur, dat zijn degenen, die een naar de verschillende streken varieerende grondbelasting van 60—150 thlr. per jaar betalen, gerekend als tot den stand van het grootgrondbezit te behooren. In Sleeswijk-Holstein behooren daartoe al die adellijke en andere tot een bepaald bedrag voor de grondbelasting getaxeerde goederen, waaraan volgens de vroegere wetgeving dier hertogdommen het recht om in den eersten stand te kiezen verbonden was. Wat aangaat de relatieve vertegenwoordiging der verschillende kategorieën in den Kreisdag, zoo is aan de steden en dorpen een met hunne bevolking en beteekenis in den Kreis overeenkomend, uit de gemeente-vertegenwoordigers te kiezen, aantal afgevaardigden toebedeeld, behoudens

nadere wijziging door Kreisstatuut. De bezitters der groote landgoederen hebben als zoodanig zitting. Maar met het oog op het betrekkelijk kleine aantal dezer goederen in de meeste Kreise, is de uitoefening van dit stemrecht in zooverre beperkt, dat het aantal stemmen van het grootgrondbezit in den regel de helft van het gezamenlijke aantal afgevaardigden der steden en dorpen, in sommige Kreise van Sleeswijk-Holstein echter van het geheele aantal leden, niet mag te boven gaan; hiertoe moet eventueel eene vereeniging tot kollektief-stemmen plaats hebben. In den Rb. Cassel is bovendien aan alle bezittingen, die op minstens 3500 thlr. zuivere opbrengst geschat zijn een onbeperkt individueel stemrecht verzekerd.

In den Rb. Wiesbaden, waar een onderscheid tusschen stad en land noch wettelijk noch feitelijk voorhanden is, vormt de Kreisdag eene enkelvoudige, uit de vertegenwoordiging der ambten voortkomende, vergadering, waarbij dan de weinige groote grondbezitters, die minstens 500 gulden grondbelasting betalen, met persoonlijk stemrecht toetreden. — Aldus de regeeringsmotieven.

Hieruit blijkt, dat de regeering voorloopig niet verder meende te moeten gaan dan tot een betere samenstelling van den Kreisdag, door in de plaats van den stand der bezitters van riddergoederen het grootgrondbezit te doen treden, en wel in beperkte mate. Was dit zeker een groote stap ten goede, eene bevoegdheid van de Kreisorganen, niet alleen huishoudelijke aangelegenheden, maar ook staatsfuncties waar te nemen, werd geenszins gevestigd. Op dit punt bleef alles bij het oude stelsel van 1825—28: de Kreishuishouding aan de Kreisorganen, het staatsbestuur aan de staatsambtenaren.

Met dat al waren toch de nieuwe provincies eenige jaren lang met hare Kreisinrichting de oude voor. Nu evenwel naderde het lang verbeide moment, dat aan Pruisen zijne

achterlijke inwendige organisatie zou ontnemen, met rassche schreden. De regeering pakte zelf met krachtige hand de zaak aan. Wegens het gewicht en de moeilijkheid van het onderwerp alle overijling schuwende, ging zij vooraf over voorname kwesties afzonderlijk met de kundigste leden van het parlement te rade. Niet alleen, zoo verklaren de regeeringsmotieven, dat hierdoor een rijk materiaal, zoowel van technischen als van politieken aard, verzameld werd, maar ook vonden uitstekende kenners van vaderlandsch en vreemd staatsrecht daarin aanleiding tot het publiceeren van hoogst gewichtige geschriften. Met de laatste woorden wordt blijkbaar in de eerste plaats gedoeld op RUDOLF GNEIST, die in eene serie voortreffelijke werken het engelsche staatsrecht grondiger heeft uiteengezet dan ooit door een Engelschman geschiedde, in de hoop dat dat recht tot voorbeeld mocht strekken bij de in Pruisen nieuw te scheppen organisatie. En dat thans de hervorming zich niet binnen een eng terrein zou bepalen, integendeel welke grootsche plannen ook de regeering thans koesterde, blijkt uit hare erkentenis, in dezelfde motieven van '69, dat de vorming van corporaties van zelfbestuur zich meer en meer als de stevigste basis van het staatswezen deed kennen en dat als zoodanig de Kreis tot uitgangspunt werd genomen, doch eene hervorming der geheele inwendige administratie in de bedoeling lag. Met goedvinden van vertegenwoordigers der westelijke en nieuwe provincies, werd het ontwerp alleen bestemd voor de oostelijke provincies, aangezien in de Rijnprovincie en Westfalen de behoefte tot eene ingrijpende verandering van het Kreiswezen zich niet zoo sterk had doen gevoelen, en 't bedenkelijk scheen, de pas in het leven geroepen en tot tevredenheid der bevolking geldende wetgeving der nieuwe gewesten reeds weder omver te werpen, en bovendien het tot stand brengen van eene uniforme regeling voor het ge-

heele rijk uiterst lastig, zoo niet onmogelijk scheen. Een uitbreiding der nieuwe principes tot het overige staatsgebied zou echter, met de noodige afwijkingen, ongetwijfeld, nadat deze eerste poging haar beslag had, volgen.

Aldus is den 8en October 1869 door den minister van binnenlandsche zaken, graaf zu EULENBURG, bij het Huis van Afgevaardigden het ontwerp eener Kreiswet voor de provincies Pruisen, Brandenburg, Pommeren, Posen, Silezie en Saksen ingediend. Tot eene definitieve beslissing over dit ontwerp is 't niet gekomen. Toch vond in de volle Kamer, na een voorafgaande algemeene beraadslaging over het geheele ontwerp, eene discussie over nagenoeg de twee eerste titels plaats, die evenwel wegens het sluiten der zitting moest worden afgebroken. Met het oog op de reeds plaats gehad hebbende besluiten en uitingen der Tweede Kamer en het rapport harer commissie, benevens de stemmen die zich uit de betrokken Kreise deden hooren, en de door de pers over het Kreis-vraagstuk verspreide oordeelvellingen heeft de regeering haar ontwerp aan een hernieuwd onderzoek onderworpen, en belangrijk gewijzigd en uitgebreid, in de zitting 1871—72 op nieuw aan het Lagerhuis voorgelegd.

Daar beginselen en inhoud van de Kreiswet in het volgende hoofdstuk pas aan de orde zijn, en 't hier uitsluitend om de wordingsgeschiedenis te doen is, zij slechts terloops vermeld, dat de ingrijpendste verandering, die dit ontwerp van het vorige onderscheidde, de politie ten platten lande, in verband met de kwestie van de ambten of de „Sammtgemeinden", betrof, de gewichtigste uitbreiding evenwel er aan ten deel viel, door eene reeks bepalingen betreffende de procedure in publiekrechtelijke geschillen voor den Kreisausschusz en de voorloopige instelling van een hof van appel van genoemde administratieve rechtbank.

Dit tweede ontwerp werd in de vergadering van 11

Januari 1872 aan eene commissie van 21 leden — voorzitter VON BENNIGSEN — tot praeadvies toegewezen. Den 7den Maart legde zij hare voorstellen, die in vele opzichten van die der regeering afweken, aan de Kamer voor; eene schriftelijke motiveering had zij daarbij niet gevoegd, veeleer werd deze bij gelegenheid der openbare beraadslagingen mondeling gegeven door hare woordvoerders VON BRAUCHITSCH, FRIEDENTHAL, VON RAUCHHAUPT en LASKER. De beraadslagingen, die met eene treffende rede over de grondbeginselen der wet door Dr. FRIEDENTHAL werden ingeleid, duurden van 16 tot 23 Maart. Op dezen dag werd het ontwerp, veelal doch lang niet op alle punten volgens de voorstellen der commissie gewijzigd, door het Huis van Afgevaardigden met 256 tegen 61 stemmen aangenomen. Tevoren had de afgev. VON WEDELL-MALCHOW namens een aantal conservatieve collega's verklaard, dat wanneer zij bij de eindstemming vóor het ontwerp zouden stemmen, dit om politieke redenen was, nl. om het ontwerp bij het Heerenhuis te doen komen, doch dat zij meenden dat ook het Lagerhuis zijn laatste woord in deze aangelegenheid nog niet gesproken had, en hunne thans uitgebrachte stem niet als praejuditieel voor de toekomst wenschten beschouwd te zien.

In het Heerenhuis aangeland, werd ook hier het ontwerp aan eene commissie — voorzitter VON PLÖTZ — ter voorbereiding gegeven, die een schriftelijk rapport uitbracht. De openbare beraadslagingen vulden de vergaderingen van 22 tot 31 Oct. en eindigden met de verwerping van het ontwerp in zijn geheel, met 145 tegen 18 stemmen. De Kamer had zich hierbij geheel volgens den wensch harer commissie gedragen, die, de bestaande Kreisvertegenwoordiging in principe overeenkomstig de werkelijke behoeften en toestanden achtende, slechts eene wijziging daarvan met het oog op

veranderingen in de grootte der landgoederen en anderszins billijk oordeelde, doch eene zoover reikende, den geheelen inwendigen staatsbouw verstorende hervorming, als hier beoogd werd, als eene daad van ruw geweld tegen eerbiedwaardige instellingen beschouwde. Dienovereenkomstig had de commissie het ontwerp artikelsgewijze, gewoonlijk in principieel-afwijkenden zin, geamendeerd, doch ten slotte haar aldus ontstaan ontwerp niet ter aanneming aanbevolen, doch tot zijne verwerping geconcludeerd. Aldus geschiedde ook, terwijl niet alleen de rechterzijde, maar, zooals te begrijpen is, ook de linkerzijde tegen het geamendeerde ontwerp stemde. Daarop werd met 100 tegen 64 stemmen eene motie aangenomen, waarbij de regeering verzocht werd, een wetsvoorstel in te dienen, dat de grondbeginselen eener Kreisregeling voor de geheele monarchie zou behelzen, doch aan provinciale- en Kreisreglementen de noodige speelruimte zou laten, om, lettende op de werkelijke eigenaardigheden en verscheidenheid in de verschillende provincies, op die grondbeginselen voort te bouwen.

Ten gevolge van deze beslissing werd de zitting van den landdag gesloten, doch, nadat intusschen de koning het Heerenhuis met 25 nieuwe leden versterkt had, reeds den 13den November de nieuwe zitting geopend. Hierin legde, den 16den November, de minister ZU EULENBURG voor de derde maal, na raadpleging met die fracties van de Kamers die zich voor het totstandbrengen der nieuwe Kreiswetgeving gunstig gestemd hadden getoond, het ontwerp-Kreiswet aan het Huis van Afgevaardigden voor, dat thans na driemalige lezing, met verwerping van alle amendementen, zoowel van de rechter- als van de linkerzijde, het wetsvoorstel gelijk het door de regeering was ingediend, met 288 tegen 91 stemmen aannam. Door de rechterzijde van het Heerenhuis, dat het ontwerp in December bereikte, waren

een aantal amendementen voorgesteld. Toen echter reeds bij de eerste bleek, dat zij geene meerderheid zouden vinden, maar integendeel de meerderheid der leden vast besloten waren het wetsontwerp ongewijzigd aan te nemen, trokken de voorstellers tot vermijding van noodelooze moeite hunne amendementen in. Na aanneming van alle artikelen, volgde den 9den December de eindstemming, waarbij ook het Heerenhuis, met 116 tegen 90 stemmen, het geheele Kreiswetsontwerp onveranderd aannam.

Door de koninklijke bekrachtiging was den 13den December 1872 de Kreiswet tot stand gebracht.

Zij zou gelden voor de Provincies Pruisen, Brandenburg, Pommeren, Posen, Silezie en Saksen. Daar echter § 182 hare toepassing in Posen voorloopig schorste, totdat een koninklijk besluit haar in die geheele provincie of een deel ervan zou invoeren, trad de Kreiswet den 1en Januari 1874 slechts voor 5 provincies in werking [1]).

Thans was echter pas de eerste stap, zij 't ook de moeilijkste, afgelegd op het reusachtige veld der beoogde hervormingen. Daar de Kreiswet de basis der geheele op haar volgende administratieve wetgeving van Pruisen is, en ook wat betreft haren inhoud ten nauwste daarmee samenhangt, wat voldoende blijkt uit de vele wijzigingen en terzijdestellingen die hare bepalingen door de latere wetten ondergingen — waardoor dan ook eene Novelle noodig was — zij hier de loop dier wetgeving in 't kort vermeld [2]).

---

1) Sinds de wet van 19 Maart 1877 de provincie Pruisen heeft gedeeld in 2 provincies, Oost- en West-Pruisen, geldt de wet van 1872 weer in 6 provincies.

2) De verschillende wetten bevinden zich, behalve natuurlijk in de officieele uitgaven, o. a. in de jaarlijks verschijnende Wettenverzameling van STOEPEL en die van GROTEFEND, benevens in VON BRAUCHITSCH, die neuen Preuszischen Verwaltungsgesetze, 1888 en 89, enz. enz.

Na de hervorming der Kreisinrichting werd met die der provinciale wetgeving, wier onhoudbaarheid thans des te meer uitkwam, niet lang gedraald.

De Provinciale wet van 29 Juni 1875 bracht op het voorbeeld der Kreiswet 1° eene geheele omkeering in het bestuur der provincie te weeg, door in plaats van de nog geldende standenvertegenwoordiging, met haar bevoorrechte bezitters van riddergoederen, den provincialen landdag eenvoudig samen te stellen uit afgevaardigden der Kreise, en 2° in de competentie van dat bestuur, door aan het nieuw te scheppen uitvoerend college, den provincialen Ausschusz ook staatsfuncties op te dragen.

Dit opdragen van hetgeen vroeger de staat te bezorgen had aan Kreis- en provinciale organen, had tot natuurlijk gevolg, dat het staatsbestuur belangrijk minder zou kosten, evenveel nl. als dat van Kreis en provincie zou stijgen. Om nu het zelfbestuur dier corporaties niet van het onmisbaarste element, eigen financiën, te versteken, werden, in aansluiting aan § 70 der Kreiswet, door de Dotatiewetten van 30 April 1873 en 8 Juli 1875 groote kapitalen, door den staat jaarlijks aan provincie en Kreis uit te keeren, vastgesteld.

Het groote beginsel, in de Kreiswet gehuldigd, om de onderdanen zelve mede te doen werken bij de uitvoering van 's lands wetten, zou zijne volmaking missen, wanneer in geval van beweerde rechtskrenking bij die uitvoering, de z. i. verongelijkte zich bij de beslissing van het hoofd der administratie, den telkens wisselenden minister, moest neerleggen. Het beleedigde rechtsgevoel verlangt ook in geschillen van publiek recht een rechter, met dezelfde waarborgen van deugdelijkheid omgeven als in burgerlijke zaken. Tot dat doel deed reeds de Kreiswet, met haren met rechtspraak toegerusten Kreisausschusz, de eerste stappen. Doch

eene voltooiing dezer materie was noodig, en geschiedde door de Wet op de administratieve Rechtspraak van 3 Juli 1875 en de Competentiewet van 26 Juli 1876, de eerste regelende de verschillende in publiekrechtelijke geschillen beslissende college's en de bij die rechtspraak in acht te nemen procedure, de tweede de rechtsgeschillen afscheidende van de zuiver administratieve en voor beide soorten den bevoegden rechter vaststellende.

Had reeds de Provinciale wet wijzigingen in de Kreiswet gebracht, en deze vooral aangevuld, na de 2 laatstgenoemde wetten waren niet alleen geheele reeksen paragraphen van de Kreiswet buiten werking gesteld, maar bevonden zich ook de op de Kreise, ambten en dorpen betrekking hebbende voorschriften zoodanig in de verschillende wetten verspreid, dat eene herziening en ordening der materie dringend noodig was [1]).

Te dien einde werden in de zitting van 1879—80 den landdag gelijktijdig de ontwerpen voorgelegd van:

1°. eene Wet over de Organisatie van het algemeene Staatsbestuur.

2°. eene Novelle op de Wet op de admin. Rechtspraak.

3°. eene nieuwe Competentiewet, en

4°. eene Novelle op de Kreiswet.

In deze zitting kwamen slechts de Wet van 26 Juli 1880, de Organisatiewet, wier inhoud neerkwam op de regeling

---

1) Zoo hief o. a. de wet van '75 op de admin. Rechtspraak de §§ 141—163 en § 165, benevens de §§ 187—198 van de Kreiswet, die de inrichting van en procedure voor den Kreisausschusz regelden, op, terwijl de Competentiewet van '76 o. a. § 135 v. d. Kreiswet, de Competentie v. d. Kreisausschusz, tot zich trok. 't Was vooral de politie ten platten lande, hare distrikten en organen, die zich zoowel in de Kreiswet als in Provincie- en Competentiewet geregeld zag. Zie VON BRAUCHITSCH, t. a. p., II, 1889. Inl. pag. 8 vv.

der staatsadministratie in provincie, Bezirk en Kreis, en de Novelle op de Wet van 3 Juli 1875 tot stand, zoodat de twee laatstgenoemde ontwerpen, met een ontwerp-Novelle op de Provincialewet, in de volgende zitting opnieuw werden ingediend. Over de nieuwe Competentiewet kon ook nu weer geen overeenstemming tusschen regeering en vertegenwoordiging verkregen worden, hoewel van de wet van 1876, die zoodoende nog bleef gelden, verreweg het grootste deel reeds buiten werking was gesteld.

Gelukkiger was de Kreiswet-novelle, wier doel was — volgens de bij het ontwerp gegeven regeeringsmotieven — „die bepalingen van de Competentiewet en van de Provinciale wet, die uitsluitend op aangelegenheden der Kreise, ambten en dorpen in de Kreiswet-provincies betrekking hebben, en wijzigingen of aanvullingen van de Kreiswet van 13 Dec. 1872 behelzen, en die van de opname zoowel in de Organisatiewet als in de ontworpen nieuwe Competentiewet zijn uitgesloten, in de bedoelde Kreiswet systematisch in te voegen, en aldus de laatste, tevens met het oog op andere door de nieuwere wetgeving aangebrachte veranderingen, naar de zich geopenbaard hebbende behoefte, weer tot een te overzien geheel te maken." Na eene opsomming van artikelen, die in de Kreiswet uit andere wetten moeten overgenomen worden, of in de Kreiswet verandering moeten ondergaan, volgt:

„Buiten deze grenzen is eene materieele wijziging van de Kreiswet niet beoogd, daar hiertoe geen voldoende grond is, veeleer hare voorschriften zich over 't algemeen deugdelijk bewezen hebben. De verder in het ontwerp voorgeslagen veranderingen zijn dus bloot van redactioneelen of verklarenden aard. Wanneer in dit opzicht het tegenwoordige ontwerp verder gaat dan dat van het vorige jaar, dan wordt dit gerechtvaardigd door de bedoeling, de Kreiswet van '72

zoo in te richten, dat de gelijktijdig ingediende ontwerpen van Kreiswetten voor de provincies Posen, Sleeswijk-Holstein en Hannover [1]) ook in vorm overal aan gene kunnen aansluiten, waar de bijzondere toestanden dezer provincies materieele afwijkingen niet vereischen."

Door de commissie van het Huis van Afgevaardigden werd op den voorgrond gesteld, dat 't niet te doen was om een nieuwe Kreiswet, maar slechts om wijziging der bestaande, noodig geworden door de sinds tot stand gebrachte wetgeving. In de Kamer onderging het ontwerp dan ook slechts weinig verandering. Alleen werden op het laatste oogenblik, met het oog daarop dat intusschen het tot stand komen van de nieuwe Competentiewet verijdeld was, eenige artikelen uit het ontwerp dezer wet, waarnaar in de Novelle enkel verwezen werd, in hun geheel daarin opgenomen.

Den 19en Maart 1881 werd de Novelle als wet afgekondigd, en denzelfden dag de tekst der Kreiswet, gelijk hij volgens de Novelle luidt, door den minister van binnenlandsche zaken gepubliceerd. Daar, ondanks dat een aantal voorschriften van de oorspronkelijke Kreiswet door de andere wetten zijn vervangen, zeer terecht geene opschuiving in de paragraphen heeft plaats gehad, zijn thans vele paragraphen zonder inhoud. Bijzondere vermelding verdient het vervallen van art. 182, dat ook vóór de Novelle nimmer was toegepast; hierdoor werd aan Posen de gelegenheid, om door koninklijk besluit de nieuwe wet deelachtig te worden, ontnomen. In verband daarmee is in het opschrift der wet het woord „Posen" vervallen, terwijl daarentegen wegens de splitsing dier provincie, in de plaats van „Pruisen", de woorden „Oost- en West Pruisen" zijn gekomen.

---

1) Deze wetsontwerpen zijn in de zitting 1880—81 niet meer afgehandeld.

In hetzelfde jaar bracht eene Novelle van den 22en Maart de noodige wijzigingen in de Provinciale wet.

Nadat eene poging om de nieuwe Kreis- en Provinciewetten tot de andere deelen des rijks uit te breiden met Hannover mislukt was, besloot de regeering eerst de bestaande wetten te herzien, met het oogmerk van vereenvoudiging. Het resultaat waren 2 wetten, nl. een nieuwe Wet op het algemeene Staatsbestuur van 30 Juli 1883, en eene nieuwe Competentiewet van 1 Aug. 1883. Door eerstgenoemde wet is niet alleen de Organisatiewet van '80 vervallen, maar, daar zij ook alle bepalingen omtrent de procedure in administratieve geschillen uit de wet van '75 opnam, is van laatstgenoemde wet slechts een klein deel, het opperste administratieve gerechtshof betreffende, in kracht gebleven. De grootste vereenvoudiging, die zij invoerde, was de samensmelting van de tot dusver afzonderlijke colleges van hooger beroep van den Kreisausschusz, naar gelang 't zuiver-administratieve of rechtskwesties gold, tot een' enkelen Bezirksausschusz. De nieuwe Competentiewet vereenvoudigde de administratie door in vele gevallen, waar vroeger nog een hooger beroep was toegelaten, de beslissing als definitief te verklaren; zij verving die van '76. Beide wetten traden den 1en April 1884 in werking, doch alleen voor de zoogenaamde „Kreiswet-provincies", daar zij voor de overige provincies pas zouden gelden, nadat deze nieuwe Kreis- en Provinciewetten zouden hebben gekregen [1]). In de Kreiswet hebben zij geene belangrijke veranderingen teweeggebracht. Waar in de Kreiswet Bezirksrath of Bezirksverwaltungsgericht staat, is, ingevolge bovengenoemde vereeniging dier lichamen, Bezirksausschusz te lezen. Wat de Competentiewet betreft, hare §§ 2—6 wij-

---

1) § 155 o. d. Wet v. h. alg. Staatsbestuur.

zigden eenige voorschriften der Kreiswet en gaven een tweetal nieuwe voorschriften, alle betrekking hebbende op het toezicht op de ambten en Kreise door Bezirks- of hoogere autoriteiten.

Daarmee kan men zeggen dat de hervorming van de Kreis- en provinciale organisatie, alsmede van het algemeene staatsbestuur, in de oostelijke provincies, behoudens dat zich natuurlijk steeds hier en daar de behoefte naar eene wijziging zal voordoen, was tot stand gebracht.

Haar resultaat was neergelegd in de Kreiswet, de Provinciewet, de Wet op het algemeene Staatsbestuur, de Competentiewet en het nog geldende deel van de Wet op de administratieve Jurisdictie.

Thans moest volgens genoemde § 155 de nieuwe wetgeving op de overige provincies worden overgeplant [1]). Eene eenvoudige toepasselijk-verklaring der Kreiswet was wegens de van die der oostelijke provincies afwijkende toestanden, waarop nog nader wordt teruggekomen, kortweg onmogelijk. Maar ook onderling boden de westelijke en de nieuwe provincies, alsmede Posen, nog zulk een onderscheid aan, dat eene afzonderlijke Kreiswet voor elke provincie onvermijdelijk was. Zooveel mogelijk naar het voorbeeld der Kreiswet voor de oostelijke provincies, zijn achtereenvolgens afgekondigd:

De Kreiswet voor Hannover, van 6 Mei 1884.
„ „ „ Hessen-Nassau, van 7 Juni 1885.
„ „ „ Westfalen, van 31 Juli 1886.
„ „ „ de Rijnprovincie, van 30 Mei 1887.
„ „ „ Sleeswijk-Holstein, van 26 Mei 1888.
Voor Posen geldt nog de Kreiswet van 20 Dec. 1828.

---

1) Voor een klein deel was dit reeds geschied door de Hohenzollernsche Amts- und Landesordnung v. 2 April 1873.

Eerst wanneer ook deze eene nieuwe gedaante zal hebben verkregen, zal Pruisen's Kreiswetgeving voltooid zijn.

Tot dusver dit overzicht van eene zeldzaam vruchtbare wetgevingsperiode. In het volgende hoofdstuk zij thans aan beginselen en inhoud van de basis dezer codificatie, de Kreiswet van 13 Dec. 1872, in hare tegenwoordige gedaante, eene breedere bespreking gewijd.

TWEEDE HOOFDSTUK.

De tegenwoordige Kreiswetgeving.

§ 1. *Beteekenis der nieuwe Kreiswetgeving*[1]).

Als de woorden, door BORNHAK op de voorlaatste bladzijde van zijn meergenoemd werk, en als conclusie daarvan, neergeschreven, „dat het administratief recht het voortdurende strijdobject is tusschen staat en maatschappij, en de verschillende maatschappelijke klassen onderling," waarheid bevatten, zoodat men mag aannemen, dat eene wettelijke hervorming der administratie eene veranderde verhouding tusschen de strijdende partijen tot oorzaak moet hebben, dan kan de beteekenis van eene wet, die als de Kreiswet van '72 een geheel nieuw stelsel van administratie in een land binnenleidt, niet licht overschat worden.

En inderdaad is zij de uitdrukking van een veranderden inwendigen oeconomisch-politieken toestand. Na nog in de reactionaire periode, die op de revolutie volgde, zooals men zag, een speelbal van de actueel bovendrijvende klasse, 't zij

---

1) Vergelijk BORNHAK, III, p. 296 vv.; GNEIST, Kreisordnung, passim.

die van het grondbezit, 't zij die van het kapitaal, te zijn geweest, wist eindelijk het staatsgezag zich zegevierend boven den klassenstrijd te verheffen. Dankte het dit in de eerste plaats aan zijne eminente geestelijke krachten, ongetwijfeld bracht het oorlogssucces het zijne bij. De indemniteit, door het parlement in 1866 aan het ministerie-BISMARCK verleend [1]), was het bewijs van der regeering volkomen zegepraal.

't Kwam er nu op aan, op deze lauweren, door een gelukkigen samenloop van omstandigheden behaald, niet te rusten, de oogenblikkelijke overwinning tot een blijvende te maken. Dit doel is bereikt door de maatschappelijke krachten in dienst te stellen van den staat. Wel was dit aanvankelijk geenszins het streven, maar de onverzoenlijke strijd tusschen kapitalisten en grondbezitters, liberalen en conservatieven, maakte dat aan eene heerschappij van eene dier partijen niet te denken viel, daar zij de onderdrukking der andere zou ten gevolge hebben, en dat een compromis, waarbij alle partijen gelijkelijk recht vonden, slechts te verkrijgen was door het louter het staatsbelang in het oog houdende stelsel van het zelfbestuur.

Dat dit stelsel niet zonder moeite in het positieve recht is ingevoerd, dat speciaal het grondbezit, dat trouwens het meeste te verliezen had, door zijne vanouds bevoorrechte positie, zich aanvankelijk met hand en tand ertegen verzette, bewijst de noodzakelijk geworden aanvulling van het Heerenhuis.

In de uitbreiding van het tot dusver slechts in de steden gehuldigde zelfbestuur over het platte land en de hoogere staatsdeelen, ligt de groote waarde van de op de Kreiswet

---

1) De regeering had 't nl. sinds het begin van 1862 zonder begrootingswetten gedaan, zoodat eigenlijk alle uitgaven onwettig waren.

van '72 steunende hervorming. Daar verwezenlijking, niet van maatschappelijke belangen, maar van de staatsdoeleinden, het streven van het welbegrepen zelfbestuur uitmaakt, paart zich daaraan reeds spoedig de drang naar eene rechtscontrôle op de administratie, met het zelfbestuur te zamen, al mogen zij later formeel gescheiden zijn, het hoofddoel der administratieve hervorming.

Dat eene wet, die tot zulke scheppingen leidde, meer is dan haar naam, Kreiswet, uitdrukt, behoeft geen betoog, evenmin als de vraag, van conservatieve zijde geopperd, of niet eene novelle op de bestaande Kreiswetgeving voldoende was, eene vraag mocht heeten. „Ware 't hier slechts te doen," zei Dr. FRIEDENTHAL in zijne rede van den 16den Maart 1872 [1]), „om eene wijziging van de Kreishuishouding, dan zou daarover gedacht kunnen worden; maar 't betreft hier de schepping van eene geheel nieuwe basis voor den opbouw der inwendige administratie".

En inderdaad, de wet van 13 Dec. '72 is geen Kreis- maar een staatswet, die slechts den Kreis tot uitgangspunt neemt voor eene hervorming, die het wonderlijke mengelmoes der pruisische staatsinrichting, deels absoluut, deels feodaal, in overeenstemming wil brengen met de beginselen der constitutie, en wel langs den door de stedenwet van 1808 gewezen weg van het zelfbestuur. Laat een terugblik op den onmiddellijk vóor 1872 in de oostelijke provincies bestaanden toestand deze bewering staven.

De Constitutie van 1850 had aan het rijk eene volksvertegenwoordiging gegeven, doch we zagen, hoe de trouwens onpraktische poging, om de onderdeelen van den staat

1) Sten. Verslag H. v. Afgev. 1871—1872, III. p. 1278.

naar dezelfde beginselen in te richten, totaal mislukte. In strijd dus met de constitutioneele beginselen was zoowel de provinciale- als de Kreisvertegenwoordiging geen volks-, maar eene standenvergadering, en wel eene waarin de stand der bezitters van riddergoederen verre overheerschte. Doch er is meer. Had de pruisische Grondwet ook al bij de wetgeving het volk tot deelneming opgeroepen, geenszins bij de uitvoering. Integendeel was en bleef de administratie streng gecentraliseerd, en het uitsluitend terrein van eene ambtelijke hiërarchie, eindigend in den minister. De opper-president in de provincie, de regeering met haren president in den Regierungsbezirk, de landraad in den Kreis, waren de staatsorganen, die de geheele uitvoering leidden: noch de Kreisdag, noch de provinciale landdag hadden daaraan een noemenswaardig aandeel, tenzij men de bevoegdheid van den Kreisdag, drie kandidaten voor het ambt van landraad aan den koning voor te dragen, als zoodanig wil beschouwen. Alleen op den laagsten trap, dien van het plaatselijk bestuur, was 't gedeeltelijk anders. Dank zij STEIN's beroemde wet, verheugden de steden zich reeds sinds den aanvang dezer eeuw in zelfbestuur, daar aan den uit de burgerij voortgekomen magistraat, met den burgemeester, behalve het bestuur der stedelijke huishouding ook de zorg voor de tenuitvoerlegging van 's lands wetten in de stad is opgedragen. Maar behalve steden, bevat de Kreis landgemeenten en Gutsbezirke, welke laatste zelfstandige, tot geen gemeenteverband behoorende, landgoederen zijn, wier heer, als zoodanig, de geheele publieke zorg, benevens het politiegezag, erfelijk in zijne hand vereenigde. Het merkwaardige daarvan was, dat hij die bevoegdheden niet als ambtenaar, maar als privaat persoon uitoefende, als rechten die aan het bezit van een riddergoed verknocht waren. Alleen was de rechtspraak, die hij vroeger ook bezeten had, hem voorgoed

ontnomen [1]). De landgemeenten waren niet alleen op het gebied der uitvoering onmondig, maar zij misten zelfs het recht hun schout en schepenen te kiezen; deze werden nl. in de dorpen, die vroeger aan een Gutsbezirk onderhoorig waren geweest, benoemd door de bezitters daarvan, hoewel met het vervallen zijner jurisdictie ook consequent zijn recht om den schout, den dorpsrechter, te benoemen, had moeten vervallen; in de andere dorpen was het recht op het schoutsambt erfelijk verbonden aan eene bepaalde hoeve, wier eigenaar tevens verplicht was zelf of door een plaatsvervanger het te vervullen. Maar in elk geval was de bezitter van het riddergoed de politieautoriteit ook over de landgemeenten, onder toezicht van den landraad, tenzij deze zelf het politiegezag direkt uitoefende. Aldus wist zich tot 1872 op het platte land een toestand te handhaven, die in meer dan éen opzicht aan de feodaliteit herinnert, en welks opruiming een eerste vereischte was voor de beoogde hervorming. Vandaar dat de Kreiswet ook gedeeltelijk eene reorganisatie der landelijke gemeenten en van de politie ten platten lande moest behelzen.

De schromelijkste verwarring heerschte eindelijk op het gebied van belastingen, doordat, bij het ontbreken van eene algemeene wettelijke regeling, zoowel Kreise als steden en landgemeenten op dit punt hun eigen gang gingen.

De regeering en de liberale partij hebben zich veel moeite gegeven, maar bij het Heerenhuis met weinig succes, om aan de overtuiging ingang te verschaffen dat de Kreiswet, verre van tabula rasa te willen maken, een bij uitstek behoudend karakter droeg. De Regeering wilde geenszins, zoo zeggen

---

1) De billijkheid gebiedt te erkennen, dat zij bij al hunne rechten ook alle verplichtingen op zich namen, zoodat de politie ten platten lande den staat niets kostte.

de motieven van '69 [1]), bestaande inrichtingen, die, in het volksleven geworteld, ook door hare verdiensten zich het recht van bestaan verzekerd hebben [2]), voor onbeproefde, louter doctrinaire scheppingen verruilen; veeleer wilde zij erop voortbouwen in de richting, door de ontwikkeling van het staatswezen aangegeven, maar was eenmaal de noodzakelijkheid van een beslissende schrede op den weg der hervorming gebleken, dan zou 't onverstandig en niet in het belang der zaak zijn, de verre strekking der wet te verbloemen, door het oude en het nieuwe uiterlijk aan elkaar te rijgen. De aan den Kreis toegezwaaide lof bracht echter de commissie uit het Heerenhuis [3]) tot de gansch tegenovergestelde conclusie, dat de ingrijpende veranderingen in het Kreiswezen voorgesteld, wel degelijk waren „legislatieve proefnemingen op theoretische grondslagen", hiermee de eigen woorden der regeering gebruikende [4]).

Nog trekken deze punten de aandacht: vooreerst, dat de Kreiswet beperkt is tot de oostelijke provincies, en vervolgens, dat zij, blijkens haar naam, juist den Kreis, en niet de provincie of de gemeente, tot uitgangspunt en centrum der hervorming maakte.

Wat het eerste betreft, dit verklaart zich, beter dan uit de vrij onbeduidende motieven, die de regeering daarvoor opgaf — zie 't vorige hoofdstuk —, uit de hoofdstrekking der wet: een zoo belangrijken invloed op de wetsuitvoering, als aan de onderdanen door de Kreiswet werd toegekend, reeds dadelijk ook aan die gewesten te

---

1) Bijl. St. Versl. H. v. Afg. 1869—70, I, pag. 22.

2) Dit slaat voornl. op den bijstand door de Kreisstanden in tijden van oorlog geboden, zooals nader blijkt uit de rede van Vrijh. VON SEDLITZ, in de vergadering v. h. Heerenhuis van 22 Oct. '72, Sten. Verslag. p. 367.

3) Bijl. Sten. Verslag Heerenh., 1871—72, pag. 656.

4) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg., 1869—70, I, p. 22.

geven, wier bevolking althans gedeeltelijk, ook door verschil van godsdienst, den staat allesbehalve vriendschappelijk gezind was, zou eene te gevaarlijke proefneming zijn geweest, wier gevolgen noodlottig konden worden. Dit was ook de reden, waarom voor Posen de invoering der wet werd opgeschort en later zelfs daarvan werd afgezien. Bovendien was te verwachten, dat de invoering van het zelfbestuur in provincies, die als de westelijke aan het lijnrecht daarmee in strijd zijnde fransche praefekten-stelsel gewoon waren, met veel meer moeilijkheid zou gepaard gaan, dan in de oostelijke provincies, die van oudsher op enkele sporen van zelfbestuur, speciaal in het Kreiswezen, konden bogen.

Op het tweede punt vestigde vooral de rapporteur FRIEDENTHAL de aandacht [1]). De provincie moest dáarom niet tot hoofdmoment der publieke zorg gemaakt worden, omdat zij wegens haren omvang eene gevaarlijke mededingster van den staat zou kunnen worden, en aan het provincialisme niet veel voedsel behoeft gegeven te worden, om den zin naar onafhankelijkheid op te wekken. Daarentegen ook niet de gemeente, omdat deze, althans de landgemeente, in den regel te klein en te zwak zou zijn, om der regeering den noodigen weerstand te bieden, en de eene gemeente in grootte en karakter zooveel verschilt van de andere, dat eene uniforme regeling voor alle niet mogelijk zou zijn. De Kreise daarentegen, alle van nagenoeg gelijken omvang, alle zoowel dorpen als Gutsbezirke en kleine steden omvattende, en zoowel aan deze zijde als aan die der provincie aanknoopingspunten biedende, waren de aangewezen lichamen om tot bases te dienen, waarop later kon worden voortgebouwd. Niet groot genoeg, om de vrees voor particularisme te wettigen, is de Kreis aan den anderen kant

1) Sten. Versl. Huis v. Afg., 1871—72, III, pag. 1278.

niet te klein, om zich tegen de organen van het centraal gezag te kunnen doen gelden [1]).

De voornaamste veranderingen nu, door de Kreiswet in de pruisische administratie gebracht, alle direkt of indirekt met hare hoofdstrekking, den Kreis tot centrum van het zelfbestuur te maken, in verband staande, zijn de volgende:

I. De Kreis blijft in zijn vroegeren omvang als distrikt der staatsadministratie bestaan, maar terwijl hij tot dusver slechts enkele publiekrechtelijke bevoegdheden had, wordt hij nu tot volledige publiekrechtelijke corporatie verheven. De belangrijke taak voor den Kreis weggelegd maakte 't noodig hem eerst de vereischte ontwikkeling te geven.

II. Een deel dier taak, het bestuur der Kreishuishouding, wordt vervuld door den Kreisdag, wiens vergaderingen openbaar zullen zijn. De veranderde samenstelling van dezen Kreisdag is eene der grootste verbeteringen, die de wet aanbracht. De vertegenwoordiging naar standen vervalt, en daarbij het persoonlijk lidmaatschap van éenen stand; de geheele vergadering wordt gekozen.

Daar evenwel een innerlijk onderscheid tusschen verschillende klassen der bevolking onmiskenbaar bestaat, kiezen de Kreisingezetenen hunne afgevaardigden niet gezamenlijk, maar in drie groepen verdeeld. Die groepen worden gevormd overeenkomstig de feitelijk bestaande bezitsverhoudingen, nl. het roerend bezit in de steden, het groot- en het kleingrondbezit op het land.

De scheiding tusschen laatstgenoemde klassen berust op de belastingbijdrage, de verdeeling der afgevaardigden over stad en platte land op het zielenaantal, waarna de twee landelijke klassen van haar deel ieder de helft bekomen. Het

---

1) Zie hierover ook GNEIST, Preus. Kreisordn., p. 183.

overwicht der bezitters van riddergoederen is dus gebroken. Wel herinneren de tegenwoordige klassen aan de oude standen: ridders, burgers en boeren, maar behalve dat het kleinere grondbezit bij de dorpen is gevoegd, vormt het groote grondbezit thans geen afgesloten kaste, maar hangt het behooren daartoe enkel van den census af[1]).

III. Een der gewichtigste functies van den aldus gemoderniseerden Kreisdag, is het kiezen van een uitvoerend college, den Kreisausschusz. Bij dezen Ausschusz berust niet alleen de uitvoering der besluiten van den Kreisdag, maar hij is 't die, met den landraad, het andere veel gewichtigere deel der Kreistaak vervult: de uitvoering van 's lands wetten. De schepping van den Kreisausschusz is de belangrijkste van de Kreiswet. De uitvoering der wet op te dragen aan een uit volkskeuze voortgekomen college beteekent het invoeren van het zelfbestuur, den ondergang der bureaucratie[2]). Waar op dezen trap der administratie vóor de wet van '72 de landraad, het staatsorgaan, alleen den schepter voerde, is hij thans de voorzitter in eene vergadering van onafhanke-

---

1) In zijne rede van den 16en Maart '72, die men geheel zou willen afschrijven, zei FRIEDENTHAL omtrent de vroegere positie v. d. bezitters der riddergoederen: „Die ridderschap had een' zin, toen de bezitters der goederen nog ridders waren, d. i. in den leenstaat, toen hunne onderdanen hun werkelijk onderhoorig waren, en zij hen voerden in den krijg en vertegenwoordigden in alle politieke aangelegenheden. Dat daarvan thans geen sprake meer is, en het eenigszins belachelijk schijnt, wanneer de bezitters van groote goederen als ridders optreden, waarmee zij niets gemeen hebben dan het toevallige bezit van een zeker goed, dat vroeger eene geheel andere beteekenis had, zult gij mij toegeven...." Sten. Versl. pag. 1281.

2) Niet dus in het feit, dat de leden van den Ausschusz hun ambt onbezoldigd vervullen, ligt zijne grootste waarde voor het zelfbestuur, hoevelen ook, die in het „eereambt" het uitsluitend kenteeken daarvan zien, dit beweren. Al werden de leden ruim bezoldigd, zij zouden elementen van het zelfbestuur blijven. Vergelijk de inleiding.

lijke burgers. Niet weinig wordt de waarde van dit feit verhoogd door de belangrijke decentralisatie, welke met de instelling van den Ausschusz gepaard ging. Terwijl tot dusver in de Bezirksregierung het zwaartepunt der pruisische administratie had gelegen, werd dit thans verlegd in den Kreisausschusz, wiens uitspraken in vele gevallen zelfs als eindbeslissingen gelden.

IV. Zoowel de leden van den Ausschusz als de andere Kreisambtenaren, uitgezonderd de landraad, zullen hun ambt onbezoldigd, als eerebetrekking, vervullen. Op de niet-aanvaarding wordt straf gesteld.

V. Was eene der hoofdfouten der inwendige organisatie van Pruisen, de vrijheid aan de onderdeelen van den staat gelaten om hun eigen belastingwezen te regelen, ook hieraan maakt de Kreiswet een eind door een vast verband tusschen de staatsbelastingen en die van den Kreis voor te schrijven. De laatste mogen voortaan slechts bestaan in opcenten op de rijks-direktebelastingen, terwijl ook de onderlinge verhouding van de opcenten op de verschillende belastingen wettelijk wordt vastgesteld. Trouwens bij het zelfbestuur paste het oude systeem allerminst [1]).

VI. Niet alleen de geprivilegeerde positie van de grondbezitters met betrekking tot de Kreisvergadering, ook de andere overblijfselen der feodale maatschappij moesten uit den weg geruimd worden: het erfelijk schoutsambt en het politiegezag van de bezitters der riddermatige goederen, dat te gelijk met de emancipatie der boeren had moeten vervallen. De schout wordt voortaan door de dorpsingezetenen gekozen. Te minder bezwaar was hiertegen, daar de landgemeente als zoodanig aan de rijksadministratie vreemd blijft; evenals de Gutsbezirk, die zelfstandig bestaan blijft, is zij beperkt tot de eigen huishouding.

---

1) GNEIST, t. a. p. pag. 58 vv.; MORIER, t. a. p. pag. 77.

Voor de uitvoering der wet wordt op het platte land eene nieuwe schepping tot stand gebracht. Daar de meeste dorpen en Gutsbezirke zoowel de noodige financieele als de intellectueele krachten missen en te ongelijk in grootte zijn, wordt de Kreis, met uitzondering der steden, verdeeld in Amtsbezirke, die in den regel eenige dorpen en Gutsbezirke omvatten. Wat hare huishouding betreft blijven deze echter geheel zelfstandig, maar met algemeen goedvinden kan een tak van administratie tot ambtszaak gemaakt, en aldus de weg tot het vormen van ambtsgemeenten vrijwillig gebaand worden.

Het hoofd van het ambt, de Amtsvorsteher, is de onmiddellijke politieautoriteit op het platte land; als zoodanig vervangt hij den bezitter van een riddermatig landgoed en op sommige plaatsen den landraad. Als ondergeschikte in de landgemeente heeft hij den schout, in den Gutsbezirk den bezitter van het goed, natuurlijk voor zoover deze niet zelve Amtsvorsteher zijn. De Amtsvorsteher nu, hoewel, als politieorgaan benoemd door den opperpresident, is een der belangrijkste elementen van het zelfbestuur. Berustte bij den Kreisausschusz deze kwaliteit op de volkskeuze, hier wordt zij dáaraan ontleend, dat hij zijn ambt als eereambt vervult. Daardoor wordt de keten der ambtelijke hiërarchie verbroken, en juist in die schakel, die 't meest met de bevolking in aanraking komt, een onafhankelijk man van aanzien ingeschoven. 't Is dit nieuwe instituut, dat zijn oorsprong te danken heeft aan de overtuiging, dat tusschen den landraad en de dorpsschouten een politieorgaan onmisbaar was — juist die onmisbaarheid verklaart hoe de heerlijke politie zich zoolang heeft kunnen handhaven — 't welk in het parlement en daarbuiten 't meest betwist is geworden. En inderdaad is het dan ook eene hoogst belangwekkende proefneming, om in Pruisen het karakteristieke ambt van het engelsche self-

government, dat van den vrederechter, in te voeren [1]). Wel waren het erfelijke schoutsambt en het politieambt van den bezitter van een riddergoed ook vroeger feitelijk eerebetrekkingen: de hoeve, waaraan de eerste zijn ambt ontleende, had lang opgehouden eene vergoeding te zijn, 't was een familiegoed geworden; en de bezitter van het riddergoed oefende zijne politietaak niet alleen onbezoldigd uit, maar droeg zelfs alle kosten ervan. Ja zelfs kwam er uiterlijk weinig verandering. Evenals de schout meest zijn ambt behield, met nagenoeg dezelfde bevoegdheden, oefent de grondbezitter als ambtshoofd evenals vroeger de lokale politie onder toezicht van den landraad uit [2]). Maar het groote innerlijke verschil bestaat hierin, dat het recht op het ambt veranderd is. Was het vroeger verknocht aan grondbezit, zoodat alleen verlies hiervan dat van het ambt ten gevolge had, ja zelfs misbruik en onbekwaamheid alleen de bevoegdheid tot uitoefening deden verloren gaan, het steunt thans evenals elk ander staats-

1) Doch ook in Pruisen was het instituut niet geheel zonder antecedent. In Westfalen nl. waren reeds volgens § 4 der Wet van 19 Maart 1856 landgemeenten en Gutsbezirke tot administratie-distrikten, Aemter genaamd, samengevoegd, die voor gemeenschappelijke doeleinden ook als corporaties konden optreden. Aan het hoofd van zoo'n distrikt stond de Amtmann, door de regeering benoemd, en naast dezen eene Amtsversammlung als vertegenwoordigend college. Wanneer het Amt uit éene gemeente bestond, dan was de gemeenteraad tevens vertegenwoordiging van het Amt. In de Rijnprovincie was door de Wet van 15 Mei 1856 eene dergelijke organisatie ingesteld, met dit verschil, dat de distrikten hier Bürgermeistereien heetten, onder door de regeering benoemde Bürgermeister, en dat ze hier enkel landgemeenten omvatten, daar de zelfstandige landgoederen ontbraken. Zoowel de Amtmann nu als de Bürgermeister hadden niet alleen het bestuur van de inwendige aangelegenheden hunner distrikten, maar waren tevens belast met de uitvoering der wet en hadden de lokale politiezorg. Zie G. Meijer, t. a. p. pag. 329; Von Stengel, t. a. p. pag. 123.

2) De overgang van den feodalen staat tot het zelfbestuur gaat dan ook veel gemakkelijker dan van bureaucratie tot zelfbestuur; de beide laatste stelsels staan lijnrecht tegenover elkaar.

ambt uitsluitend op staatsopdracht. In dit verschil weerspiegelt zich de veranderde verhouding van staat en maatschappij [1]). Immers op het eerste gezicht een bewijs van de macht der maatschappij, is het zelfbestuur inderdaad het bewijs van de overwinning van het staatsgezag over de maatschappelijke klassen, aan welke het in zijnen dienst een deel van zijne taak opdraagt. Moet de staat om dit te durven zich van groote kracht bewust zijn, hij zou roekeloos handelen, wanneer hij, de mogelijkheid eener emancipatie der maatschappij minachtende, verzuimde maatregelen te nemen om de organen van het zelfbestuur op het juiste spoor, het staatsspoor, te houden. Maar afgezien van deze praktische overweging, zou 't ook — reeds vroeger werd 't opgemerkt — theoretisch verkeerd zijn, aan het zelfbestuur, evenmin als eenig ander stelsel volmaakt, eene uitsluitende heerschappij toe te kennen; bovendien zijn inhoud, staatsdienst, wijst erop, dat het zelfbestuur, verre van zich daartegen te verzetten, zelfs eischt, dat de staat medewerkend en controleerend optreedt, om de noodige eenheid en wettigheid der administratie te verzekeren. Vindt dus de maatschappij haren waarborg in de sociale positie van het ambtshoofd, de staat behoudt zich het recht van benoeming van zijn politieambtenaar voor; vertegenwoordigen zes leden van den Kreisausschusz het volkselement, hun voorzitter en medelid de landraad is vooral orgaan van de Kroon. Uit deze en andere bepalingen blijkt hoe de Kreiswet, brekende met de bureaucratie, geenszins in het tegenovergestelde uiterste vervalt, en hoe zij er naar streeft het moeilijke vraagstuk, aan het maatschappelijke zoowel als aan het staatselement gelijkelijk recht te doen wedervaren, tot eene bevredigende oplossing te brengen.

1) Bornhak, t. a. p. pag. 304.

§ 2.

De Kreiswet van 13 *December* 1872 *volgens de Novelle van* 19 *Maart* 1881 [1]).

TITEL I.

Van de beginselen der Kreisregeling.

Deze titel geeft in 3 afdeelingen voorschriften omtrent de grootte en begrenzing der Kreise, de Kreisingezetenen met hunne rechten en verplichtingen — in verband hiermee eene belasting-regeling — en de Kreisverordeningen en reglementen.

De Kreis neemt eene tweeledige positie in. Terwijl hij in zijne oude gedaante als kring der staatsadministratie

---

1) Beraadslag. in het Huis v. Afgev., Sten. Versl.: 1869—70, I, pag. 236 enz.; 1871—72, III, pag. 1311 enz.; 1872—73, I, pag. 68 enz. Bijlagen: 1869—70, I, pag. 20 vv.; 1871—72, I, pag. 346 vv.; 1871—72, III, pag. 1313 vv. Novelle: 1880—81, I, pag. 37 vv. en II, p. 1606 enz. Bijl.: 1880—81, I, pag. 294 vv. en II, pag. 1787 vv.

Heerenhuis, Sten. Versl. 1871—72, pag. 403 enz.; 1872—73, I, pag. 39 vv. Bijl.: 1871—72, pag. 655 vv. Novelle: Sten. Versl. 1880—81, pag. 206 vv., Bijl. pag. 481 vv.

Verder VON STENGEL, Die Organ. der Preuss. Verwaltung etc., pag. 190—286. De gevolgde tekst is die van VON BRAUCHITSCH, II, Berlijn, Maart 1889.

blijft bestaan (§ 1), vormt hij tevens eene corporatie, vooreerst op privaatrechtelijk gebied, in welke kwaliteit hij dus aan de zoo materieele als formeele voorschriften van het burgerlijk recht op dat stuk is onderworpen, behoudens de bijzondere bepalingen der Kreiswet, maar vooral ook op publiekrechtelijk gebied. Als zoodanig bezorgt hij niet alleen zijne eigen inwendige belangen, maar verricht ook als lichaam van zelfbestuur een deel der staatstaak, zooals uit de nadere bepalingen dezer wet zal blijken (§ 2).

De §§ 3—5 handelen over verandering der Kreisgrenzen. Als regel stelt § 3 voorop, dat elke zoodanige verandering, 't zij door nadere grensregeling, 't zij door het vormen van nieuwe Kreise, 't zij door de vereeniging van meer Kreise, geschiedt door de wet. De beide eerste regeeringsontwerpen hadden voorgesteld niet door de wet, maar door koninklijk besluit, na advies van de betrokken Kreisbesturen en den provincialen landdag, genoemde veranderingen te doen plaats hebben, als uitvloeisel van 's konings organisatie-recht. Als zoodanig had hij die bevoegdheid steeds bezeten, behalve wanneer er eene verandering der kiesdistrikten voor den algemeenen landdag mede gepaard ging, welke uitzondering de regeering ook nu wenschte te handhaven, en bovendien, wanneer eene vermeerdering der administratiekosten door het vormen van nieuwe Kreise noodig was, daar in dit geval de Kamer bij de begrooting hare toestemming kon weigeren. Het Huis van Afgevaardigden evenwel, in overeenstemming met zijne commissie, achtte eene wet in alle gevallen noodzakelijk, om de gewichtige staatsbelangen, die bij het vormen van nieuwe territoriale gemeenschappen betrokken zijn, en wier behartiging 't best aan den wetgever is toevertrouwd [1]).

---

1) Sten. Versl. 1871—72, III, p. 1311.

De regeering en het Heerenhuis voegden zich naar deze zienswijze. Al deed zij de woorden vervallen, zoo stelde de commissie van het H. v. A. er toch prijs op te verklaren, dat zij het hooren van de Kreisdagen en den prov. landdag als vanzelf sprekend beschouwde.

Worden de grenzen van een Kreis veranderd of wordt er een nieuwe Kreis gevormd, dan is eene regeling van de verhouding tusschen de betrokken Kreise noodig. Wilde het eerste R. O. deze regeling aan de administratie laten, de Tweede Kamer wenschte dat eerst eene speciale wet de beginselen der regeling vast zou stellen, en mogelijke geschillen daarbij door den burgerlijken rechter zouden beslist worden. Deze omslachtige wijze afkeurende, kon de regeering tevens in haar tweede ontwerp den administratieven rechter, in plaats van den civielen, aanbieden. Aldus werd vastgesteld, dat eerst langs administratieven weg zou moeten geageerd worden en mogelijke geschillen bij den administratieven rechter behoorden. De Novelle bepaalde nader dat dus eerst de Bezirksrath competent was, doch wanneer de Kreise zich bij diens beslissing niet neerlegden zij tegen elkaar eene klacht konden indienen bij het Bezirksverwaltungsgericht.

Daar door de Competentiewet van '83 genoemde colleges zijn samengesmolten, hebben de Kreise thans eerst de regeling van den Bezirksausschusz af te wachten, en wanneer deze hun niet bevalt eene klacht bij dienzelfden Ausschusz, doch thans als rechtbank, tegen elkaar, en dus niet tegen het besluit van den Ausschusz, in te dienen, en wel, volgens de Competentiewet, binnen twee weken.

Op den regel, dat verandering der Kreisgrenzen door de wet moet geschieden, zijn uitzonderingen: De 3e alinea van § 3 bepaalt, dat wanneer eene verandering gebracht wordt in die grenzen van gemeenten of Gutsbezirke, welke tevens Kreisgrenzen zijn, of wanneer een stuk grond, dat tot dus-

ver niet tot eene gemeente of een Gutsbezirk behoorde, met eene in een anderen Kreis gelegen gemeente of Gutsbezirk vereenigd wordt [1]), dan zonder meer ook de Kreisgrenzen daardoor gewijzigd worden, en wanneer hiermee de grenzen van een kiesdistrikt samenvallen, dan deze eveneens. Daar nu de Wet van 14 April 1856 op de landgemeenten in de oostelijke provincies, en de Steden-wet van 30 Mei 1853 voor dezelfde provincies, al naar gelang 't vereeniging of splitsing van gemeenten en Gutsbezirke of wel de invoeging van tot dusver tot geen verband behoorende grondstukken betreft, behoudens het hooren van den Kreisdag, 't zij den opperpresident, 't zij den minister van binnenlandsche zaken, 't zij den koning, maar in elk geval dus de administratie laten beslissen, is hierdoor tevens op de vereischte wettelijke verandering der Kreisgrenzen eene uitzondering gemaakt, en wel, daar zij de verreweg 't meest voorkomende gevallen betreft, eene uitzondering die den regel vrij nutteloos maakt.

Eene andere uitzondering geeft § 4: Steden, die behalve de militairen in aktieven dienst minstens 25.000 inwoners hebben en tot een' land-Kreis behooren, hebben het recht een afzonderlijken Kreis, stad-Kreis, te vormen, en te dien einde uit haar Kreisverband te gaan. Op haar verzoek geschiedt dit door eene verklaring van den minister van binnenlandsche zaken.

De regeering had een minimum van 30.000 inwoners voorgesteld. Zij was — motieven van '69 — geenszins ingenomen met het streven der grootere steden, zich uit het Kreisverband los te maken. Al hadden de grootere steden andere toestanden en belangen dan de kleine stadjes en het

---

1) Deze bijvoeging is in '81 geschied, overgenomen uit de Competentiewet van '76.

platteland, in den Kreis konden ze beide tot hun recht komen, en voor de ontwikkeling van de Kreishuishouding was het stedelijk element onmisbaar. Bovendien hield zij 't voor een politiek-verkeerden maatregel, talrijke Kreise door het uittreden der grootere steden uit hun sinds tijden gevestigd verband te rukken. Maar die weinige steden in de oostelijke provincies, die inderdaad op het getal inwoners en de draagkracht van een Kreis konden bogen, en daartoe beschouwde zij een getal van 30.000 zielen als minstens vereischt, mochten h. i. een afzonderlijken Kreis vormen [1]).

Het Huis van Afgevaardigden verminderde echter dat getal tot 25.000, waarbij de andere factoren der wetgevende macht zich hebben aangesloten. Eene stad van 25.000 inwoners, waaronder ook, zooals in het Huis van Afgev. uitdrukkelijk verklaard is [2]), die steden te verstaan zijn, die dat getal later bereiken, heeft dus een recht, om als zelfstandige Kreis erkend te worden. Weigert echter de minister van binnenlandsche zaken die erkenning, dan is haar geen rechtsmiddel daartegen gegeven [3]). In het Huis van Afgev. scheen men evenwel eene weigering voor onmogelijk te houden, en de besliste woorden der wet billijken m. i. die zienswijze volkomen. De regeering had bovendien voorgesteld dat eene stad, op haar verzoek, door koninklijk besluit zelfstandig zou worden verklaard, wat juist in de Kamer veranderd is in eene ministerieele verklaring, omdat men 't met de beteekenis van een koninklijk besluit onvereenigbaar achtte, dat het zou vereischt worden voor een geval, waarin het van te voren gebonden is en onvoorwaardelijk volgen moet [4]).

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg. 1869—70, I, pag. 25.
2) Vergad. v. 18 Maart 1872, Sten. Versl. pag. 1314.
3) Von Stengel, t. a. p. pag. 198.
4) Vergad. v. 18 Maart '72, t. z. p.

In het Heerenhuis was nog aan het artikel eene bepaling toegevoegd, dat steden met eene bevolking van 15000 tot 25000 zielen uit het Kreisverband zouden kunnen treden, wanneer zoowel de stad als de Kreis dat wenschten.

De motiveering was tamelijk zwak [1]: 't Was bekend dat grootere steden gaarne een afzonderlijken Kreis vormden, en te begrijpen ook, daar zij toch een vreemd element in den land-Kreis vormden, en bij de veranderde samenstelling van den Kreisdag en het wegvallen van de itio in partes 't best mogelijk zou zijn dat zoowel de stad als de rest van den Kreis eene afzondering zouden verkiezen. Regeering noch Tweede Kamer zijn hierop ingegaan, doch eene nieuwe alinea kreeg § 4 in 1881:

Aan steden van eene geringere bevolking dan 25000 zielen kan, na het hooren van den provincialen landdag, door koninklijk besluit, op grond van bijzondere verhoudingen vergund worden uit den Kreis te treden en een eigen Kreis te vormen. Deze toevoeging, afkomstig uit het Huis van Afgev. werd daarop gegrond [2], dat steden, die 't zij wegens hare hooge trap van ontwikkeling, 't zij wegens haar historisch verleden eene buitengewone positie innemen, of wier verder blijven in het Kreisverband wegens de bijzondere toestanden ondragelijk zou zijn, ook afgezien van de grootte harer bevolking, een uittreden uit den Kreis moet mogelijk gemaakt worden. In alle gevallen, bepaalt § 4 verder, zoowel wanneer eene stad van 25000 inwoners van haar recht gebruik maakt, als wanneer aan eene kleinere de uittreding vergund wordt, moet vooraf eene overeenkomst getroffen worden, over het aandeel dat de stad in het aktief en passief vermogen van den Kreis, alsmede in blijvende

---

1) Bijl. Sten. Versl. Heerenh., 1871—72, II, p. 664.

2) Verg. v. h. H. v. Afg. v. 11 Febr. 1881, Sten. Versl. 1713.

bijdragen tot gemeenschappelijke doeleinden overneemt. In tegenstelling met het geval van de vorige § moet deze regeling hier voorafgaan, wat vooral in het belang der steden is, die haar verzoek tot uittreding nu nog kunnen intrekken, wanneer bijv. de minister h. i. ongunstige voorwaarden stelt. Trouwens in de vorige § kon deze regeling niet vooraf gaan, daar zij zich daar juist baseert op de wet die de verandering der Kreisgrenzen uitspreekt.

Geschillen over de regeling worden ook hier, sinds de Wet van 1 Aug. 1883, eerst door den Bezirksausschusz als administratief college, doch, wanneer binnen twee weken de eene Kreis tegen den anderen eene klacht indient, door hetzelfde college als administratieven rechter beslist. Elke verandering der Kreisgrenzen moet door het ambtsblad bekend gemaakt worden. Zooals uit deze § blijkt, zijn er dus land-Kreise en stad-Kreise, d. z. die welke slechts uit éene stad bestaan. Over de laatste handelt titel IV der wet.

Privaatrechtelijke betrekkingen, zegt § 5, worden door verandering der Kreisgrenzen niet geraakt. Wel zoo juist zegt § 3 der Provinciale wet, dat geen privaatrechtelijke betrekkingen van derden erdoor getroffen worden. Immers de regeling der betrekkingen tusschen de nieuwe Kreise betreft in de eerste plaats hunne vermogensrechtelijke verhouding, dus zuiver privaatrechtelijke betrekkingen. De Kreiswet geeft hier dus aan den administratieven rechter eene bijzondere bevoegdheid, en wel met opzet, omdat men nl. den civielen rechter hier minder geschikt achtte, aangezien de regeling niet volgens vaste wettelijke voorschriften, maar bij wijze van scheidsgericht, naar recht en billijkheid plaats heeft. De regel dat de administratieve rechter geen civiele rechten aantast vindt hier dus slechts toepassing op de civiele rechten van derden, bijv. crediteuren der betrokken Kreise.

De 2de afdeeling van den 1en titel handelt over de Kreisingezetenen, hunne rechten en plichten. § 6 geeft de definitie van Kreisingezetenen, en begrijpt hieronder allen, die in den Kreis eene woonplaats hebben, uitgezonderd de militairen in aktieven dienst, doch van deze worden weer uitgezonderd en behooren dus wel tot de Kreisingezetenen zij, die „angesessen" zijn, d. w. z., volgens de toelichting der regeering [1]), die militairen, die in den Kreis grond bezitten of een bedrijf uitoefenen. Hun Kreisingezetenschap wordt hier als een gevolg van hunne belastingplicht als grondbezitter of handeldrijvende beschouwd; zij hebben alle rechten en verplichtingen met de andere Kreisingezetenen gemeen. De woonplaats is overigens voor het Kreisingezetenschap, gelijk voor dat der gemeente, beslissend. Waar iemand zijne woonplaats heeft hangt van de voorschriften van het burgerlijk recht af; daar deze het hebben van meer dan eene woonplaats toelaten, is op voorstel van het Huis van Afgev. [2]) in § 6, zooals zij volgens het regeeringsontwerp luidde, „zijne woonplaats" veranderd in „eene woonplaats", zoodat iemand tot meer dan eenen Kreis kan behooren. en in al die Kreise aan de verplichtingen der Kreisingezetenen moet voldoen, behalve dat § 16 hem waarborgt, dat zijn vermogen slechts eenmaal belast wordt.

De rechten der Kreisingezetenen zijn (§ 7):

1°. Deelname aan het bestuur en de vertegenwoordiging van den Kreis, volgens nadere bepaling dezer wet.

2°. Gebruik van de openbare instellingen van den Kreis, volgens de bestaande reglementen.

De nadere wetsbepalingen waarvan in sub 1° gesproken

1) Bijlagen, 1869—70, I. p. 25.
2) Sten. Versl. 1869—70, I. pag. 408.

wordt, betreffen het aktieve en passieve kiesrecht, alsmede het bekleeden der Kreisambten waartoe men gekozen of benoemd is, een en ander in den 3den titel te bespreken.

„Al worden bovengenoemde rechten hier alleen aan de Kreisingezetenen toegekend — zoo zegt de regeeringstoelichting van 1869 [1]) — dan mag toch daaruit de gevolgtrekking niet gemaakt worden, dat ze niet aan anderen toekomen. Integendeel kunnen ze den „forenses" — dit zijn volgens § 14 personen die niet in den Kreis wonen, maar er door grondbezit of een bedrijfsuitoefening of een mijnexploitatie toe behooren — daar deze tot de Kreisbelastingen moeten bijdragen, niet ontzegd worden. In hoeverre dit van de vertegenwoordiging geldt, blijkt uit de speciale bepalingen dezer wet, bijv. §§ 96, 97. 106 etc. Deelneming aan het bestuur verbiedt zich vanzelf door hunne afwezigheid uit den Kreis. In hoeverre hun het gebruik van de Kreisinstellingen openstaat, volgt deels uit de natuur dezer inrichtingen, deels uit de reglementen daarvoor, bijv. voor een Kreisspaarbank, een Kreisziekenhnis; enz."

Ook de verplichtingen der Kreisingezetenen zijn tweeledig (§§ 8, 9). Zij moeten onbezoldigde ambten in de vertegenwoordiging en het bestuur van den Kreis op zich nemen, en zij moeten bijdragen tot de Kreisbelastingen.

Van de eerste verplichting en ook van het verbod om eenmaal aangenomen ambten vóor den afloop neer te leggen wordt men ontslagen wegens:

1°. aanhoudende ziekte;

2°. bezigheden, die eene menigvuldige of langdurige afwezigheid der woonplaats meebrengen;

4°. ouderdom van 60 jaren;

4°. het bekleeden van een onmiddellijk staatsambt;

---

1) Bijl. Sten. Versl. 1869—70, 1. p 25.

5o. andere omstandigheden die volgens het oordeel van den Kreisdag een geldige grond van verontschuldiging opleveren.

Bedraagt de ambtsduur meer dan drie jaren, dan kan het ambt steeds na verloop van dien tijd neergelegd worden. Heeft iemand een onbezoldigd Kreisambt gedurende genoemd tijdperk van drie jaren vervuld, dan kan hij het aanvaarden van hetzelfde of van een soortgelijk ambt voor de volgende drie jaren weigeren. Weigert iemand zonder een der genoemde redenen van verontschuldiging te hebben, een onbezoldigd Kreisambt op zich te nemen of, na het op zich genomen te hebben, het drie jaren te vervullen, of onttrekt hij zich, ondanks voorafgaande aanmaning van wege den Kreisausschusz, feitelijk aan zijne ambtsvervulling, dan kan hij door besluit van den Kreisdag voor eenen tijd van drie tot zes jaren van de uitoefening van zijn recht op deelneming aan de vertegenwoordiging en het bestuur van den Kreis vervallen verklaard en van $^1/_8$ tot $^1/_4$ hooger dan de andere Kreisingezetenen in de Kreisbelastingen aangeslagen worden. Tegen het besluit van den Kreisdag vindt binnen twee weken een klacht bij den Bezirksausschusz plaats.

Het verplichte aanvaarden der onbezoldigde ambten is — zoo voerde de regeering aan [1]) — het noodzakelijke correlatief van het recht op zelfbestuur. Wanneer de staat aan zijne deelen het bestuur hunner inwendige aangelegenheden en het bezorgen van staatsaangelegenheden opdraagt, dan wil hij ook de zekerheid hebben dat de functies, tot welzijn van het algemeen en van den individu, overal naar wettelijken regel vervuld worden. Waar in 't bijzonder de toewijding en bereidwilligheid voor het vervullen van openbare plichten ontbreekt, daar zijn in het belang van den staat

1) Bijl. 1869—70, I. pag. 26.

dwangmiddelen niet te ontberen, om plichtvergeten zelfzucht te breken of althans aan de kaak te stellen. In het bijzonder schijnt dwang noodig voor het nieuw te scheppen ambt van Amtsvorsteher en voor het lidmaatschap van den Kreisausschusz, ambten waarmee de uitoefening van gewichtige staatfuncties verbonden moet worden. De invoering van zulk eene verplichting is echter ook niet nieuw; zij bestaat in de stedenwetten en in de landgemeentewetten voor de westelijke provincies, en is in § 8 naar analogie daarvan geregeld.

De hier bedoelde onbezoldigde ambten zijn — regeeringsmotieven — dat van schout en schepen, van Amtsvorsteher en lid van den Kreisdag, den Kreisausschusz en eene Kreiscommissie. Hierbij zijn te voegen het ambt van Kreisgedeputeerde en dat van lid van den Amtsausschusz, die het ontwerp van '69 nog niet kende. Daarentegen heeft het Hoog administratief Gerechtshof uitgemaakt, dat de Gutsvorsteher er niet toe behoort, daar voor diens ambt bijzondere vereischten noodig zijn en § 31 der Kreiswet de aanvaarding daarvan speciaal regelt [1].)

Het tweede Regeeringsontwerp had ook als grond van verontschuldiging opgenomen het uitoefenen der praktijk als arts of wondarts, doch niet alleen vond de landdag dezen grond niet altijd afdoende, maar wees ook op n°. 5 der aangenomen gronden, dat, zoo noodig, in een bijzonder geval den arts voldoende beschermt [2]).

De twee laatste zinsneden van § 8 hebben menige verandering ondergaan. Vooral in het Heerenhuis openbaarde zich eene groote tegenkanting tegen de strafbepalingen op het niet aanvaarden der ambten [3]). Tegenover de regeering,

---

1) VON BRAUCHITSCH, t. a. p. pag. 24. Zie ook pag. 70.

2) Sten. Versl. H. v. Afgev. 1871—72, III. p. 1315.

3) Sten. Versl. Heerenhuis, 1871—72. p. 414 | 418.

die verklaarde de strafbepalingen onmisbaar te achten, achtten sommige leden ze absoluut af te keuren, als strijdig met het begrip eereambt, terwijl anderen alleen de geldstraffen wilden doen vervallen, althans voor de Kreisambten in beperkten zin — niet de gemeenteambten — daar sommige personen inderdaad daarvoor niet berekend waren, en het niet aanging hun in dat geval bij niet aanvaarding eene geldelijke straf op te leggen. Het Heerenhuis verwierp de strafbepalingen; het Huis van Afgev. had ze wel aangenomen, maar dan ook de uitsluiting van de vertegenwoordiging en het bestuur van den Kreis niet zooals thans geldt facultatief, maar verplicht gesteld, en tevens de tweede straf wel facultatief gelaten, maar in die mate verzwaard, dat men tot het dubbele bedrag in de Kreisbelastingen kon worden aangeslagen [1]). De regeering handhaafde in haar derde ontwerp evenwel hare voorstellen tegenover beide Kamers en aldus werden ze aangenomen; evenwel nog niet in de tegenwoordige gedaante. Volgens de wet van '72 besliste nl. de Kreisdag alleen over de vraag of iemand zonder geldig excuus had geweigerd te aanvaarden, enz., en wanneer hij die vraag bevestigend had beantwoord, diende hij, door middel van een daartoe gekozen commissaris eene klacht in bij den Kreisausschusz, die dan behoudens hooger beroep de straf oplegde. De Novelle van '81 heeft deze procedure vereenvoudigd, door den Kreisdag ook de straf te laten bepalen, waartegen dan de weigerachtige binnen twee weken zich kan beklagen bij den Bezirksausschusz (Competentiewet van '83).

---

1) Sten. Versl. Huis v. Afg. 1871—72, III. pag. 1318. In dezelfde vergadering, 18 Maart 1872, is de verklaring afgelegd, dat onder „soortgelijk ambt" in het 4e lid der § te verstaan is, een ambt dat dezelfde moeite en tijd kost, niet het zijn van plaatsvervanger.

Een ministerieel schrijven van 11 Maart 1874 verklaarde nader, dat onder het verlies van het recht, aan de Kreisvertegenwoordiging deel te nemen, zoowel het aktieve als het passieve kiesrecht te verstaan is [1]).

Na de persoonlijke praestatie de geldelijke. De Kreisingezetenen, zegt § 9, zijn verplicht, tot bevrediging van de behoeften van den Kreis belastingen op te brengen, voorzoover de Kreisdag niet besluit, deze behoeften uit het vermogen of andere ontvangsten van den Kreis te bestrijden. De commissie van het Huis van Afgev. had eene andere lezing voorgesteld, volgens welke de verplichting tot het opbrengen van belastingen bestond „voorzoover de Kreisbehoeften niet uit de opbrengst van het vermogen of andere ontvangsten kunnen bestreden worden", doch deze redactie verwierp het Huis, omdat zij den Kreisdag zou beletten uit de opbrengst van het Kreisvermogon fonds te verzamelen, en zij in 't algemeen hem de vrije beschikking over de ontvangsten van den Kreis ontnam [2]).

In het Heerenhuis werd een voorstel gedaan om achter belastingen „en bijdragen" te zetten, met het doel om ook opbrengsten in natura verplicht te stellen, doch namens de regeering werd uitdrukkelijk verklaard dat dit geenszins gewenscht werd. Het beroep op § 13 der wet ging niet op, aangezien daar van een verlof, maar van geen plicht sprake is [3]). Ook door het H. adm. G. is sedert uitgemaakt dat alleen eene verplichting tot geldopbrengst bestaat [4]). Wie behalve de Kreisingezetenen belastingplichtig zijn, zullen we straks zien.

---

1) Von Brauchitsch, p. 25.
2) Sten. Versl. H. v. A. 1871—72 pag. 1322, Bijl. p. 1321.
3) „ „ Heerenh. 1871—72, p. 419—421.
4) Von Brauchitsch, pag. 26.

Thans komen we tot een van de groote verbeteringen door onze wet in het Kreiswezen gebracht. Met de verplichting tot belastingbijdrage wordt in §§ **10—19** eene wettelijke regeling van het Kreisbelastingsysteem verbonden. De autonomie op het stuk van belastingen door den Kreis genoten had hare wrange vruchten afgeworpen in een belastingwezen, dat maar al te duidelijk verried welke klasse der maatschappij in elken Kreis het gezag in handen had. Om aan dien toestand een einde te maken wordt in genoemde §§ een stelsel neergelegd — regeeringsmotieven van '69 [1]) — waarbij alle Kreisbelastingen bestaan in opcenten op de rijks direkte belastingen, terwijl de Kreisdag slechts het bedrag dier opcenten, binnen bepaalde grenzen, heeft vast te stellen, ook naar een wettelijken maatstaf van verdeeling tusschen de verschillende belastingen. Die maatstaf is de volgende: De grondbelasting, de belasting op de gebouwde eigendommen, en de bedrijfsbelasting van klasse A I [2]), afkomstig van het plattelandsbedrijf, moeten minstens met de helft en hoogstens met het volle bedrag bijdragen van het percentage, dat van de klassenbelasting en de geklassificeerde inkomstenbelasting geheven wordt. Overigens kan de bedrijfsbelasting geheel vrijgelaten worden, maar mag nimmer hooger belast worden dan de grondbelasting en de belasting op de gebouwde eigendommen.

De bedrijfsbelasting op het bedrijf van marskramer moet steeds vrijgelaten worden. De eerste trap der klassenbelasting — § 7 der wet van 1 Mei 1851/25 Mei 1873, welke § daaronder brengt personen met een geringer inkomen dan

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg. 1869—70, I, p. 26.

2) Klasse A I omvat, volgens de Wet van 1861, de groote industrieele en handelsondernemingen.

420 mark — kan geheel van bijdrage tot de Kreisbelastingen vrijgesteld worden of met een minder percentage belast worden dan de andere trappen der klassenbelasting en de geklassificeerde inkomstenbelasting.

Overigens blijft § 9 *a* der genoemde wet van kracht. Deze zegt, dat tot bijdrage aan de opcenten op de klassenbelasting voor gemeenten enz., bij gebreke van andere redenen van vrijstelling, ook die personen kunnen verplicht worden, wier jaarlijksch inkomen minder dan 420 mark bedraagt, en die niet voortdurend door de publieke armenzorg ondersteund worden. Hunne bijdrage geschiedt naar eenen zoowel voor huisgezinnen als enkelen geldenden gefingeerden aanslag in de klassenbelasting van $1^1/_2$ mark per jaar [1]).

De verdere inhoud van § 10 is in 1881 vervallen wegens het opheffen der belasting op het geslacht en gemaal in 1873. Het laatste lid onderging bovendien de wijzigingen die noodig waren geworden door de genoemde wet van 25 Mei 1873.

Uit bovengenoemde regeling blijkt dat niet alle vrijheid op het stuk van belastingen aan den Kreisdag is ontnomen. Men wilde — zoo merken de motieven verder op — in de wet zelve niet tot in de kleinste bijzonderheden bepalen, in welke verhouding de opcenten in alle Kreise gelijkelijk verdeeld zouden moeten worden, daar met de oeconomische verhoudingen in elken Kreis speciaal rekening dient gehouden te worden, wat slechts mogelijk is, wanneer den Kreisdag bij de heffing van opcenten op de verschillende rijksbelastingen nog altijd eenige speelruimte gelaten wordt.

In het Huis van Afgev. trok vooral de afgevaardigde Glaser [2]) tegen het principe van § 10 te velde: Het

---

1) Von Brauchitsch, pag. 28.

2) Sten. Versl. 1871—72, III, pag. 1324.

baseeren van het Kreisbelastingsysteem op dat der rijksbelastingen achtte hij ten eenenmale verkeerd, daar zij in aard en grondslag geheel verschilden; de maatstaf voor de bijdrage in de rijksbelastingen was z. i. de draagkracht, die voor bijdrage in de Kreisbelastingen het in den Kreis behartigde belang van den individu. En al was dit niet zoo, dan keurde hij toch het verband tusschen het rijks- en Kreisbelastingstelsel hierom af, dat het eerste algemeen als ondeugdelijk werd erkend. De regeering, bij monde van haren commissaris PERSIUS, beweerde geenszins de volmaaktheid van haar stelsel, noch van dat der rijksbelastingen, maar hield vol dat tot nogtoe alle pogingen, om een beter te vinden, mislukt waren, zoodat dan ook feitelijk de Kreisdagen bijna alle het rijksbelastingstelsel als basis voor hunne Kreisbelastingen hadden aangenomen; zij wenschte dan ook het hier voorgestelde systeem als een voorloopig beschouwd te zien, totdat het vraagstuk der gemeente-, resp. Kreis- en provinciebelastingen voor oplossing rijp zou zijn.

Het Huis van Afgev. ging met de regeering mee; het Heerenhuis daarentegen kon zich, op het voetspoor zijner commissie, niet met de voorgedragen regeling vereenigen [1]). De hoofdgrief was het tegelijk heffen van opcenten op de grondbelasting en op de inkomstenbelasting: aldus werden de grondbezitters dubbel belast. De regeering had in hare motieven deze opinie reeds tegengesproken en gezegd, dat het grondbezit zulk een overwegend deel van de Kreisuitgaven vereischte, dat inderdaad het afzonderlijk belasten van den grond en van het inkomen van den bezitter niet onrechtvaardig was. In de tweede plaats, zag het Heerenhuis eene ongemotiveerde onderscheiding in de bepaling, dat de klasse A I van de bedrijfsbelasting alleen op het platteland

1) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, pag. 667.

mee moest dragen, en niet evengoed in de steden. De regeering wijzigde evenwel in haar derde ontwerp de gemaakte bepalingen niet, en hiermee werden ze tot wet verheven.

Niet alleen de Kreisingezetenen, ook de forenses, rechtspersonen, enz. moeten bijdragen tot de Kreisbelastingen, volgens een in §§ 14 en 15 nader bepaalden maatstaf.

Wanneer volgens de regelen van § 10 de verdeelingsmaatstaf door den Kreisdag is vastgesteld, wordt het aandeel dat elke gemeente en Gutsbezirk in de Kreisbelasting moet bijdragen berekend, en hun opgedragen het naar denzelfden maatstaf over de individueele belastingplichtigen om te slaan, te innen en aan de Kreiskas af te dragen. Den steden blijft de vrije beslissing, hoe zij hare aandeelen in de Kreisbelastingen willen opgebracht zien, voorbehouden (§ 11).

Het hier gevolgde systeem houdt het midden tusschen het zoogenaamde contingent-systeem en het individueel systeem — regeeringsmotieven '69 [1]). — Daar de omslag voor elke gemeente en Gutsbezirk in totaal berekend wordt, en zij dit totaal ook moeten afleveren aan de Kreiskas, zijn zij 't ook die het voordeel hebben vau eventueele hoogere opbrengst, maar evenzeer den Kreis hebben te vrijwaren tegen mogelijke vermindering der opbrengst. Wegens het nog in vele landgemeenten gebrekkige gemeente-belastingstelsel en de bijzondere toestanden in de zelfstandige Gutsbezirke, scheen 't noodig hier bij de onderverdeeling denzelfden maatstaf voor te schrijven, als de Kreisdag te volgen heeft, wilde men zeker zijn van eene billijke Kreisbelasting niet alleen tegenover de gemeenten maar ook tegenover de individuen. Het in verreweg de meeste steden reeds zeer ontwikkelde belastingstelsel leverde daar dien waarborg op.

Een voorstel in den boezem der commissie van de Tweede

1) Bijl. H. v. Afg. 1869—70, pag. 27.

Kamer voor de Novelle geopperd, om aan de landgemeenten door besluit van den Kreisausschusz hetzelfde recht als aan de steden toe te kennen, mits zij hare belastingen op de rijks direkte belastingen baseerden, en met uitzondering van de rechtspersonen, enz., die in de landgemeenten niet belast worden, is niet aangenomen [1]).

§ **12** sluit direkt bij § 10 aan: De maatstaf tot verdeeling der Kreisbelastingen moest volgens de voorschriften van § 10 in elken Kreis vóór 30 Juni 1874 voor goed worden vastgesteld en vervolgens onveranderd worden toegepast. Om de vijf jaren mag zij door den Kreisdag herzien worden. Terwijl echter voor de eerste vaststelling als voor elk besluit van den Kreisdag de absolute meerderheid der stemmen voldoende is, is voor de herziening eene meerderheid van $^2/_3$ vereischt (§ 124); tevens zijn voor een besluit betreffende den belastingomslag meer formaliteiten te vervullen, ten einde de leden goed voorbereid zullen zijn (§ 119) [2]). Op het beginsel dat het percentage dat van elke belasting geheven wordt onveranderlijk zijn moet, laat § 12 eene uitzondering toe: De grondbelasting, de belasting op de gebouwde eigendommen, alsmede de hoogste klasse van de bedrijfsbelasting, voorzoover op het platteland geheven, mogen, wanneer 't geldt uitgaven voor verkeersmiddelen, binnen de in § 10 gestelde grenzen, met een hooger percentage belast worden, dan voor andere uitgaven, terwijl de laagste trap der klassenbelasting, volgens het 3de lid van § 10, van het bijdragen tot deze uitgaven geheel of gedeeltelijk mag vrijgesteld worden.

De verwijzing naar de in § 10 gestelde grenzen beduidt dat ook hier de genoemde belastingen niet hooger dan de klas-

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg. 1880—81, II, pag. 1789.
2) VON BRAUCHITSCH, pag. 32.

sen- en de geklassificeerde inkomstenbelasting mogen aangeslagen worden. Het voorstel van de commissie van het Heerenhuis, om een maximum van $^2/_3$ te stellen van het percentage waarmee de klassen- en de geklassificeerde inkomstenbelasting belast werden, werd door het Heerenhuis verworpen [1]). Het motief der uitzondering is duidelijk: daar het grondbezit van wegen, enz. oneindig grooter nut trekt dan het roerend bezit, dat misschien spoedig naar een' anderen Kreis wordt overgebracht, is 't niet meer dan billijk dat het er ook meer voor bijdraagt.

Wanneer binnen den gestelden termijn geen geldig Kreisdagsbesluit over den verdeelingsmaatstaf was tot stand gekomen, worden, totdat zulks geschiedt, de Kreisbelastingen gelijkelijk over alle rijksdirekte belastingen, uitgezonderd die op de rondtrekkende kooplui, omgeslagen, volgens den regel van het 1ste lid van § 10. Waar met koninklijk goedvinden voor zekere doeleinden Kreisbelastingen naar bijzonderen verdeelingsmaatstaf geheven werden, zou die maatstaf blijven gelden tot 31 Dec. 1875, tenzij de Kreisdag al vroeger ook daarvoor de beginselen dezer wet had toegepast. Zoo niet, dan trad. 1 Jan. 1876 de volgens deze wet vast te stellen maatstaf ook voor de bedoelde belastingen vanzelf in kracht.

Wanneer 't geldt Kreiswerken, die in bijzonder groote of bijzonder geringe mate aan enkele deelen van den Kreis ten goede komen, dan kan de Kreisdag besluiten, de ingezetenen dezer deelen eene naar quoten der Kreisbelastingen berekende hoogere of lagere belastingsom te doen opbrengen. Het hoogere bedrag mag, wanneer de Kreisdag dit bepaalt, door praestaties in natura vervangen worden (§ **13**). Van dwang tot laatstgenoemde praestaties is dus ook in dit geval geen sprake. De bijvoeging achter quoten: „der Kreisbe-

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, pag. 441.

belastingen", is door de Novelle van '81 geschied, omdat de noodzakelijkheid gebleken was, te doen uitkomen, dat de hoogere of lagere belasting niet in een bepaald bedrag noch in quoten der benoodigde kosten mag uitgedrukt worden. Volgens § 176 is voor het besluit van den Kreisdag de bekrachtiging van den minister van binnenlandsche zaken vereischt.

§§ **14** en **15** handelen over de belastingschuldigen buiten de Kreisingezetenen. De forenses, met inbegrip van de niet in den Kreis wonende vennooten eener firma of eener commanditaire vennootschap (art. 85 en art. 150 van het Alg. Duitsche W. v. K.) zijn verplicht tot die Kreisbelastingen bij te dragen, welke op het grondbezit, het bedrijf, de mijnexploitatie of het uit deze bronnen vlietende inkomen gelegd worden. Hetzelfde geldt van de rechtspersonen, de commanditaire vennootschappen op aandeelen en naamlooze vennootschappen (art. 173 en art. 207 W. v. K), alsmede mijncompagniëen, die in den Kreis grond bezitten of zaken drijven of mijnen exploiteeren. De staat kan wegens zijn uit grondbezit, nijverheid en mijnexploitatie getrokken inkomen niet in de Kreisbelastingen worden aangeslagen, maar in de grondbelasting en de belasting op de gebouwde eigendommen de helft zwaarder belast worden dan de klassen- en geklassificeerde inkomstenbelasting. In geval van het 2de lid van § 12 treedt deze belasting ook zonder besluit van den Kreisdag in.

Mijnbezitters, wier bedrijf in omvang gelijk staat met dat van hen die in de hoogste klasse der bedrijfsbelasting vallen, moeten gelijk deze klasse getaxeerd worden en naar die taxatie in de Kreisbelastingen aangeslagen worden (§ 14). Forenses zijn hier 1° personen, die zonder in den Kreis eene woonplaats te hebben, er grond bezitten of eene zaak drijven of buiten eene maatschappij mijnen ontginnen, en 2°

zij, die in den Kreis wel een woonplaats hebben, maar daarin niet in de persoonlijke rijksbelastingen zijn aangeslagen, en verder ook òf grond bezitten in den Kreis, òf enz.

De laatste categorie omvat nl. hen, die meer dan één woonplaats hebben; in den Kreis waarin deze niet in de rijksbelasting zijn aangeslagen, gelden zij als forenses. Bij de belasting der forenses is het beginsel gevolgd, om een inkomen niet in den persoon van dengene die het trekt, maar onmiddellijk op de plaats van zijn ontstaan te belasten, en wel om reden dat alleen de laatste aan de macht van den belastingheffer onderworpen is [1]. 't Is ook geenszins onbillijk dat de Kreis waaruit men zijn inkomen trekt, het recht heeft dat inkomen te belasten, mits de Kreis waarin men woont datzelfde inkomen niet nogmaals belaste. Vandaar in § 16 de noodige voorschriften tegen eene dubbel-belasting. Dat met de eigenlijke forenses, dus niet-ingezetenen, in de Kreise waarin ze niet in de rijksbelasting zijn aangeslagen diegenen worden gelijkgesteld, die eene woonplaats in verschillende Kreise hebben, en dus in al die Kreise ingezetenen zijn, is alleen ter vermijding van ingewikkelde kwesties omtrent het belasten van hun inkomen, voorzoover niet uit grondbezit of nijverheid voortvloeiende [2]. De uitdrukkelijke opnoeming der niet in den Kreis woonachtige firmanten en commanditaire vennooten geschiedde alleen om twijfel weg te nemen. De in het 1ste lid van § 14 genoemde physieke personen worden behalve wegens hun grondbezit en bedrijf bovendien nog wegens het daaruit voortvloeiende inkomen belast. Het thans in het 2de en 3de lid van onze paragraaf neergelegde voorschrift, volgens 't welk hetzelfde geldt van

1) Reg. Mot. Bijl. 1869—70, p. 27.

2) T. z. p. p. 28.

de rechtspersonen, enz., behalve den staat, maakte een punt van langdurige overweging uit. Betreffende de grondbelasting en de bedrijfsbelasting was er geen bezwaar, de rechtspersonen, die in den Kreis grond bezitten of zaken drijven, met de forenses gelijk te stellen, maar de moeilijkheid lag in de inkomstenbelasting [1]).

Na voor de verschillende soorten van rechtspersonen afzonderlijk te hebben onderzocht of hun inkomen voor de Kreisbelasting mocht belast worden, kwam de regeering tot de conclusie, en stelde zij in haar eerste ontwerp vast, dat voor den staat, de provincie enz., kerken, universiteiten en andere stichtingen, behalve die voor private doeleinden, eene ontkennende beantwoording dier vraag geboden was, daar hun vermogen voor publieke doeleinden bestemd is; doch dat de naamlooze vennootschap ook wat betreft de inkomstenbelasting met de forenses gelijk te stellen was, daar haar inkomen niet zoozeer der gemeenschap, als wel den individueelen leden ten goede komt. In haar tweede ontwerp daarentegen stelde zij voor van bijdrage tot de Kreisbelastingen zoowel het inkomen der rechtspersonen enz., als dat der forenses vrij te stellen. Deze geheel-veranderde zienswijze bouwde zij op den aard der inkomstenbelasting, die wegens het nauw verband met den persoon eene belasting van het inkomen in zijn geheel voorschreef, niet van gedeelten, wat bij forenses enz. niet mogelijk was, omdat men het geheele inkomen niet kon beoordeelen, zoodat eene dubbel-belasting het gevolg zou zijn [2]). Doch de landdag hield zich veeleer aan het eerste ontwerp, zonder zelfs een onderscheid tusschen de

---

1) Men zie de uitvoerige toelichting op de §§ 12 en 13 van het Ontwerp van '69, te laatstgen. plaatse. VON STENGEL, pag. 260.

2) Sten. Versl. H. v. Afg. 1871—72, III, pag. 1330. Bijl. 1871—72, I pag. 369.

naamlooze vennootschappen en de (andere) [1]) rechtspersonen te erkennen, zoodat ook van alle het uit grondbezit of bedrijf voortgekomen inkomen tot de Kreisbelastingen moet bijdragen, uitgezonderd alleen dat van den staat, die daarentegen in de grondbelasting met een de helft hooger percentage dan dat der inkomstenbelasting kan aangeslagen worden.

De aanslag der forenses, mijneigenaars, commanditaire vennootschappen op aandeelen, naamlooze vennootschappen en rechtspersonen in de Kreisbelastingen geschiedt, voorzoover zij niet reeds onmiddellijk in de aan deze ten grondslag gelegde rijksbelastingen zijn aangeslagen, door den Kreisausschusz, volgens de voor de heffing dezer rijksbelastingen bestaande wettelijke voorschriften, met toepassing van den voor de Kreisbelastingen bepaalden verdeelingsmaatstaf (§ **15**).

De hier bedoelde wettelijke voorschriften op de rijksdirektebelastingen bevinden zich voornamelijk in de wetten op de klassen- en geklassificeerde inkomstenbelasting van 1 Mei 1851/25 Mei 1873, op de bedrijfsbelasting van 30 Mei 1820, met hare wijzigingswetten, en op de grondbelasting en de gebouwde eigendommen-belasting van 21 Mei 1861.

De hier aan den Kreisausschusz toegekende taak bestaat vooreerst hierin dat hij het percentage waarmee de forenses enz. in de Kreisbelastingen hebben bij te dragen, vaststelt, en wel naar maatstaf van de daaraan ten grondslag liggende rijksbelastingen, dus voorzoover zij daarin zijn aangeslagen, en in de tweede plaats, waar dit niet 't geval is, moet hij hen eerst naar de wettelijke voorschriften daaromtrent in de rijksbelastingen aanslaan, om aldus een

---

1) 't Is in Duitschland twijfelachtig of de naamlooze vennootschap rechtspersoon is.

gefingeerden grondslag voor de Kreisbelastingen te verkrijgen [1]).

Niemand mag voor hetzelfde inkomen in verschillende Kreise in de Kreisbelastingen aangeslagen worden. Dientengevolge moet dat inkomen, dat een belastingplichtige uit zijn buiten den Kreis gelegen grond of buiten den Kreis gevestigd bedrijf of gevoerde mijnexploitatie trekt, bij vaststelling van zijn in den Kreis te belasten inkomen buiten rekening gelaten worden. Dit geschiedt door vaststelling van het betrekkelijke deel der inkomsten in verhouding tot het in de rijksbelasting aangeslagen totaal inkomen en evenredige vermindering van den vastgestelden belastingaanslag (§ **16**).

Men heeft in deze § geen algemeen verbod van dubbelbelasting te zien; doch in aansluiting aan de voorafgaande bepalingen, volgens welke de forenses, enz. buiten den Kreis hunner woonplaats belast worden, wordt hier verboden hen voor het uit andere Kreise getrokken inkomen in den Kreis hunner inwoning te belasten, onverschillig of de Kreis waaruit zij het inkomen trekken hen werkelijk belast heeft. Daarentegen kan eenzelfde inkomen wel bij verschillende personen belast worden, bijv. wanneer door eene Kreisbelasting dat deel van het inkomen van iemand, die in de rijksinkomstenbelasting is aangeslagen, dat hij trekt uit aandeelen eener mijn, die wegens haar bedrijf mede aangeslagen is, niet wordt uitgezonderd [2]).

De twee volgende §§ bevatten vrijstellingen van de Kreisbelasting. Vrijgesteld zijn: de den staat toebehoorende, tot openbaren dienst of openbaar gebruik bestemde gronden

1) Von Brauchitsch, pag. 41. Aldaar ook een aantal beslissingen betreffende deze materie door het Hoog administratief gerechtshof genomen.

2) Arrest van het Hoogadmger. Von Brauchitsch, pag. 47.

en gebouwen [1]), de koninklijke kasteelen, alsmede de in verschillende wetsbepalingen genoemde gronden en gebouwen, nl. in § 4 *c.* en *d.* van de Wet van 21 Mei 1861, tot herziening der grondbelasting, in art. 1 van de Wet van 12 Maart 1877 — de laatste verwijzing dateert dus pas van de Novelle — en in § 3 nos. 2—6 van de Wet van 21 Mei 1861, over de invoering eener algemeene belasting op de gebouwen (§ **17**). Al deze artikelen behelzen vrijstellingen van de betrokken rijksbelastingen, welke privileges dus tot de Kreisbelastingen worden uitgebreid.

§ 4. *c.* en *d.* van de Wet van '61 stellen van de grondbelasting vrij de aan de provincies, Kreise, enz. behoorende, tot publieken dienst of gebruik bestemde gronden, als straten, pleinen, bruggen, wegen, kanalen, havens, begraafplaatsen, publieke tuinen, enz. enz., benevens bruggen, kunstwegen, spoorwegbanen en bevaarbare kanalen, die met goedvinden van den staat door bijzondere personen of maatschappijen tot publiek gebruik zijn aangelegd.

Art. 1 van de Wet van 12 Maart 1877 verklaart ook van de grondbelasting bevrijd de door de dijkverbanden aangelegde dijken, alsmede die particuliere dijken, die in het algemeen belang onder staatstoezicht staan.

§ 3 nos. 2—6 van de Wet van '61 ontheffen van de belasting op de gebouwen die gebouwen welke den staat, der provincie, enz. toebehooren en tot den publieken dienst of gebruik bestemd zijn, speciaal dus de dienstwoningen van ambtenaren en de gebouwen waarin de openbare colleges gevestigd zijn, benevens bibliotheken en musea; verder inrichtingen van openbaar onderwijs, kerken, de dienstwoningen van geestelijken, armen-, wees- en ziekenhuizen, gevangenissen, enz. enz.

---

1) Zie de jurisprudentie hieromtrent bij VON BRAUCHITSCH, pag. 49.

Met het oog op den persoon van den belastingschuldige, worden in § 18, tot nadere wettelijke regeling, de aan hunne betrekking verbonden woningen en erven der geestelijken, kerkbeambten en leeraren der volksscholen eveneens van de Kreisbelastingen vrijgesteld. Ook blijft, tot gelijke regeling, de belasting van het traktement der staatsambtenaren in direkten of indirekten dienst slechts naar de bepalingen van §§ 2 en 3 van de Wet van 11 Juli 1822 toegelaten, en bovendien slechts voorzoover hunne bijdragen tot de lasten der gemeente waarin zij wonen niet reeds het in de bedoelde wetsbepalingen vastgestelde maximum bereiken, en ook dan slechts binnen de grenzen dier bepalingen. Evenzoo moet § 10 van de genoemde wet bij den aanslag in de Kreisbelastingen worden toegepast.

De bovenaangehaalde § 2 nu bepaalt dat het traktement der ambtenaren steeds slechts voor de helft mag belast worden, en volgens § 3 mag aan bijdragen van allerlei aard en tot alle mogelijke gemeente-doeleinden gezamenlijk van een inkomen onder 750 mark niet meer dan 1 %, van 750—1500 mark niet meer dan $1^1/_2$ %, en bij hooger inkomen niet meer dan 2 % geheven worden. § 10 eindelijk van dezelfde wet stelt van alle direkte bijdragen tot de gemeentelasten vrij de pensioenen van de weduwen en de opvoedingsgelden van de weezen van staatsambtenaren, de pensioenen en wachtgelden van deze ambtenaren zelven, voor zoover beneden de 750 mark, emolumenten, louter ter vergoeding van onkosten, soldijen van leger en landweer, het traktement der geestelijken en der onderwijzers.

Vond het beginsel van § 17 in de Kamers geen tegenstand, de vrijstelling van dienstwoningen en der traktementen van ambtenaren en geestelijken werd in het Huis van Afgev. zoowel bij het eerste als bij het tweede ontwerp verworpen, en slechts de overweging dat verandering in dit

ook in het gemeentebelastingstelsel gehuldigde beginsel in de Kreiswet misplaatst was, en de uit de woorden „tot nadere wettelijke regeling" blijkende tegemoetkoming van de regeering, deden de Tweede Kamer in § 18 berusten [1]).

De tegenwoordige redactie van § 18 dateert van 1881. Bij vergissing was nl. in '72 eene redactie vastgesteld, volgens welke de Kreis het traktement van ambtenaren slechts in zooverre zou mogen belasten, als de gemeentebelasting het maximum der §§ 2 en 3 van de Wet van 11 Juli 1822 nog niet bereikt had, en ook dan nog slechts binnen de grenzen van § 3. In het ontwerp had gestaan § 2. Het Hoog adm. ger. besliste nu in 1879, dat § 2 niet in aanmerking kwam, en dus de Kreisbelasting niet, gelijk de gemeentebelasting, aan de beperking tot de helft van het traktement gebonden was. Dit gaf moeilijkheid en nadeel in de steden, die zelve de Kreisbelastingen onderverdeelen (§ 11), en daarbij wel aan die grens gebonden zijn. Door de Novelle is nu buiten kwestie gesteld, dat ook de Kreis bij zijne belasting van het ambtenaren-traktement zoowel aan § 2 als aan § 3 van de Wet van '22 gebonden is.

Het laatste artikel betreffende de rechten en verplichtingen der Kreisingezetenen (§ **19**) geeft hun de bevoegdheid bezwaarschriften en reclames bij den Kreisausschusz in te dienen, wegens

1°. Het recht, om van de openbare inrichtingen en stichtingen van den Kreis gebruik te maken.

2°. Het aanslaan in de Kreisbelastingen of het bedrag van dien aanslag.

---

1) Sten. Versl. H. v. Afg. 1872—73, I. p. 14. Dit is een van de 5 hoofdpunten, waarop de minister Zu Eulenburg wees, toen hij het derde ontwerp indiende, als afwijkende van de besluiten van het Huis van Afg.

Laatstgenoemde reclames moeten binnen twee maanden na bekendmaking der aanslagen ingediend worden. Reclames tegen door den Kreis geheven opcenten op de rijksbelastingen, welke tegen den grondslag der laatste gericht zijn, zijn niet geoorloofd. Hieronder zijn niet begrepen de door den Kreisausschusz gefingeerde aanslagen in de rijksbelastingen, naar aanleiding van § 15 [1]).

Tegen de uitspraak van den Kreisausschusz staat gedurende twee weken de klacht bij den Bezirksausschusz vrij. Waar vroeger volgens § 79, Titel 14, Dl. II van het Algemeene Landrecht, en §§ 9 en 10 van de Wet van 24 Mei 1861 of andere wetsvoorschriften, de gewone rechter bevoegd was, is dit thans de administratieve. Genoemde § 79 behelst het geval dat iemand om bijzondere redenen op vrijdom van eenige belasting aanspraak maakt, of beweert te hoog te zijn aangeslagen; terwijl § 9 der wet van '61 het geval stelt dat de aangeslagene beweert dat de vordering al vroeger voldaan of verjaard is, en § 10, dat de gevorderde praestatie geen publiekrechtelijke is, maar op een privaatrechtelijken grondslag berust.

De bezwaarschriften en reclames, en evenzoo de klacht, hebben geene opschortende werking. Tegen het vonnis van den Bezirksausschusz is slechts revisie toegelaten [2]).

De in deze § gegeven bevoegdheid hebben allen die in de Kreisbelastingen worden aangeslagen, dus behalve de natuurlijke personen de gemeenten, de andere rechtspersonen, vennootschappen, enz. Wanneer wegens te hoogen aanslag der gemeente ook de burgers zich bezwaard gevoelen, richt ook hun bezwaarschrift zich direkt tot het Kreisbestuur, en niet eerst tot dat der gemeente.

---

1) Arrest H. adm. ger., VON BRAUCHITSCH, pag. 56.

2) Competentiewet van 1 Aug. '83, § 3.

Weet men thans dat op het stuk van belastingen de de Kreis geene wetgevende macht bezit, dan rest nog op elk ander gebied de verhouding van den Kreiswetgever tot den algemeenen wetgever te regelen.

In de eenige § van de laatste afdeeling van Titel I wordt de autonomie van den Kreis aldus omschreven (§ **20**):

Elke Kreis is bevoegd:

1°. Tot het vaststellen van verordeningen over zoodanige Kreisaangelegenheden, waarin deze wet eene bijzondere regeling toelaat (§§ 104, al. 2, 108, al. 1 en 109) of de wet naar Kreisstatuten verwijst, alsmede over zoodanige aangelegenheden, welke de wet niet geregeld heeft.

2°. Tot het vaststellen van reglementen voor bijzondere Kreisinrichtingen.

De Kreisverordeningen en reglementen moeten door het Kreisblad of, waar dit ontbreekt, door het ambtsblad, op kosten van den Kreis, bekend gemaakt worden.

Het eerste regeeringsontwerp gaf den Kreis de bevoegdheid éen Kreisstatuut vast te stellen, over aangelegenheden, die de wet hem beval of toeliet te regelen of die zij niet regelde [1]). Het Huis van Afgev. vond deze bevoegdheid te ruim, en geheel naar zijn zin wijzigde de regeering haar, door in haar tweede ontwerp niet te gewagen van het geval dat de wet een onderwerp niet regelde, maar alleen van de beide andere gevallen [2]). Het aldus beperkte artikel werd echter in het Heerenhuis bestreden.

Niet alleen achtte men 't verkeerd slechts tot het maken van éen Kreisstatuut de bevoegdheid te geven, in plaats van zoovele als de behoefte zou meebrengen, maar om principieele redenen werd betoogd, dat niet slechts waar de

---

1) § 17 van het eerste regeeringsontwerp, Bijl. 1869—70, p. 3.

2) Id. van het tweede regeeringsontwerp, Bijl. 1871—72, p. 1326.

wetgever uitdrukkelijk de bevoegdheid verleende, maar overal waar hij zich van regeling onthield, de Kreiswetgever moest kunnen regelen, mits niet in strijd met de wet, hetgeen hij noodig achtte, daar de Kreis, wegens zijne natuurlijke bestemming, eene niet van staatswege verleende, zelfstandige rechtssfeer heeft [1]).

Overeenkomstig deze opvatting luidde het derde regeeringsontwerp weder ruim gelijk het eerste, en werd aldus tot wet [2]). De sub 1°. aangebrachte §§ der Kreiswet betreffen de verkiezing der afgevaardigden in den Kreisdag.

Er wordt hier onderscheid gemaakt tusschen statuten of verordeningen en reglementen. De eerste zijn in kracht gelijk aan wetten, doch slechts geldende voor den Kreis; zij mogen zijn praeter legem doch niet contra legem; volgens § 176 behoeven zij de goedkeuring des konings, in tegenstelling met de reglementen, die meest administratieve besluiten zijn, en als zoodanig, d. w. z. als niet om andere redenen § 176 in toepassing komt, geen hoogere bekrachtiging vereischen. Voor het tot stand komen van statuten en reglementen gelden de gewone voorschriften omtrent Kreisdagsbesluiten. Zijn deze niet opgevolgd of is de bekendmaking achterwege gebleven, dan zijn ze ongeldig.

---

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, pag. 459.

2) De regeling, hier met zoovele woorden in de wet neergelegd, komt dus overeen met den zin waarin bij ons o. a. Mr. BUYS het begrip „huishouding" in artt. 134 en 144 der G. v. '87 opvat. De Grondwet, II, p. 187 vv.

TITEL II.

Van de indeeling en de ambten van den Kreis[1]).

Zooals de regeering zelve opmerkte [2]), gaan de voorschriften van dezen titel op het eerste gezicht de grenzen eener Kreiswet te buiten, en schijnen zij slechts in los verband daarmee te staan, doch bij nauwkeuriger onderzoek zullen zij blijken het onmisbare fundament der nieuwe Kreisorganisatie te vormen. Tot vervulling zijner omvangrijke huishoudelijke en administratieve functies behoeft de Kreis eene stevige samenstelling. De bestaande, uit steden, dorpen en Gutsbezirke, is niet voldoende; dikwijls is 't noodig meer dorpen en Gutsbezirke te vereenigen tot administratieve kringen. Eene gedeeltelijke herziening van het landelijke gemeenterecht, en eene volkomen hervorming van het landelijke politierecht is daartoe vereischt, zooals uit de nadere bepalingen in 't bijzonder blijken zal.

De eerste afdeeling — Algemeene bepalingen — splitst dan de Kreise, met uitzondering der stad-Kreise (§§ 4 en 169) in Amtsbezirke, respectievelijk in steden en Amtsbezirke. De Amtsbezirke bestaan uit één of meer landgemeenten of uit een of meer Gutsbezirke, of — en dit is het gewone geval — uit landgemeenten en Gutsbezirke. Overeenkomstig deze indeeling staat aan het hoofd van het Kreisbestuur de landraad, aan het hoofd van den Amtsbezirk de Amtsvorsteher, aan dat van de gemeente de Gemeindevorsteher. In den zelfstandigen Gutsbezirk voert de Gutsvorsteher het be-

---

1) Zie de ministerieele Instructie, tot uitvoering van de drie eerste afdeelingen van dezen titel, van 20 Sept. 1873, bij VON BRAUCHITSCH p. 338.

2) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg. 1869—70, pag. 30.

stuur, gelijk de Gemeindevorsteher in zijne gemeente (§ 21).

Van onder af beginnende, is aan het bestuur van landgemeente en Gutsbezirk de tweede afdeeling gewijd. Aan den rechtmatigen wensch der landgemeenten naar grootere zelfstandigheid, verklaarde de regeering [1]) in de Kreiswet reeds in hoofdzaak tegemoet te willen komen, hoewel men de hier voorgestelde hervormingen geenszins als het laatste woord der regeering moest beschouwen. Integendeel lag eene nieuwe wet op de landgemeenten in hare bedoeling, ten einde het verouderde en in tal van wetten verspreide landgemeenterecht overeenkomstig de eischen des tijds te herzien en te codificeeren, doch reeds hier wilde zij de allernoodzakelijkste hervormingen tot stand brengen, en wel betreffende het politierecht ten platten lande en de aanstelling van het hoofd der gemeente. Wat het laatste punt aangaat, het gemeentehoofd (schout, dorpsrechter) wordt bijgestaan door twee schepenen (gerechtsmannen, gezworenen), die hem in zijne ambtstaak helpen en in geval van verhindering vervangen (§ 22). Hoewel de zaak vrijwel buiten twijfel stond, is door de Novelle eene wijziging in den aanhef dezer paragraaf gebracht, om duidelijk te doen uitkomen, dat schout en schepenen geen college vormen, doch de schout alleen aan het hoofd der gemeente staat, met de schepenen als helpers en plaatsvervangers. Waar tot dusver meer dan twee schepenen waren, blijft het oude aantal; ook kan op verzoek der gemeente het aantal der schepenen door den Kreisausschusz, gehoord de Amtsvorsteher, vermeerderd worden.

Schout en schepenen nu, en dit is eene der groote veranderingen, worden door de gemeentevergadering, respectievelijk gemeentevertegenwoordiging, uit het getal der stemgerechtigde gemeentenaren bij absolute meerderheid van

1) Te laatstgen. plaatse.

stemmen gekozen. De verkiezing geschiedt naar de bepalingen van het bij deze wet gevoegde kiesreglement [1]). Vader en zoon mogen niet gelijktijdig schout en schepen zijn (§ **23**). Op het belangrijke beginsel dezer §, waardoor het doodvonnis over het benoemingsrecht van den naburigen landheer geveld werd, komen wij bij § 36 terug.

De schout — of liever, zooals thans zijn officieele naam luidt, de Gemeindevorsteher — en de schepenen worden gekozen voor zes jaren (§ **24**). De door het Huis van Afgev. bij de beraadslaging over het eerste ontwerp vastgestelde termijn van drie jaren scheen der regeering te kort om de noodige stabiliteit aan de gemeente-administratie, en aan het bestuur de gelegenheid zich daarin te bekwamen, te verzekeren [2]). Eene poging in het Heerenhuis om levenslangen ambtsduur te bepalen, waardoor het kiesrecht heel wat van zijne waarde zou verloren hebben, mislukte [3]).

Wat betreft de verplichting tot aanvaarding, alsmede de gronden van afwijzing, van het ambt van Gemeindevorsteher of schepen, gelden de voorschriften van al. 1—4 van § 8, met dit onderscheid dat in de plaats van den Kreisdag de gemeenteraad treedt, en waar deze niet bestaat Gemeindevorsteher en schepenen [4]).

Wie zonder een der in § 8 genoemde redenen van verschooning weigert het ambt van Gemeindevorsteher of schepen op zich te nemen, of het aanvaarde ambt drie jaren

---

1) Tegelijk met de herziening der Kreiswet is ook het kiesreglement in '81 vernieuwd. De Kreiswet laat overigens het stemrecht in de gemeente onveranderd, dus, volgens art. 3 van de Wet op de landgemeenten van 14 April 1856, zooals het plaatselijk geregeld is.

2) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg. 1869—70, pag. 31, en 1871—72, I, p. 371.

3) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, p. 477.

4) Volgens § 27 Comp. Wet; VON BRAUCHITSCH, pag. 60.

achtereen te bekleeden, alsmede diegene, die zich feitelijk aan de vervulling van zoo'n ambt onttrekt, kan door besluit van den gemeenteraad, en waar deze niet bestaat, van Gemeindevorsteher en schepenen, voor eenen tijd van drie tot zes jaren vervallen verklaard worden van zijn recht op deelneming aan de vertegenwoordiging — aktief en passief — en het bestuur der gemeente, en van $^1/_8$ tot $^1/_4$ zwaarder dan de overige gemeenteingezetenen in de gemeentebelastingen aangeslagen worden. Tegen het besluit van gemeenteraad of gemeentebestuur kan binnen twee weken bij den Kreisausschusz geklaagd worden (§ **25**).

De positie van den Gemeindevorsteher is tweezijdig: aan den eenen kant is hij orgaan der gemeente, aan den anderen kant oefent hij, maar alleen als helper van den Amtsvorsteher, staatsfuncties uit. Dit dubbele karakter in zijn aanstelling duidelijk te doen uitkomen was eene kwestie wier oplossing veel voeten in de aarde heeft gehad, maar dan ook goed geslaagd is. De keuze van den Gemeindevorsteher, en evenzoo van de schepenen, moet door den landraad bekrachtigd worden, na advies van den Amtsvorsteher. Bekrachtigen kan de landraad eigenmachtig, doch voor het weigeren der bekrachtiging is toestemming van den Kreisausschusz noodig. Wordt deze verleend, dan moet eene nieuwe keuze uitgeschreven worden.

Wanneer ook de nu gekozene niet bevestigd wordt, dan benoemt de landraad, op voordracht van den Amtsvorsteher en met goedkeuring van den Kreisausschusz, eenen plaatsvervanger, totdat eene nieuwe verkiezing bekrachtigd is. Hetzelfde geschiedt, wanneer geene verkiezing tot stand komt (§ **26**).

Tegen het besluit van den landraad, in overeenstemming met den Kreisausschusz, waarbij de bekrachtiging geweigerd wordt, kan binnen twee weken een bezwaarschrift bij

den Bezirksausschusz ingediend worden [1]). Wanneer echter Kreisausschusz en landraad 't oneens zijn, doordat de eerste zijne toestemming tot de weigering niet wil verleenen, dan kunnen de betrokkenen zelve geen bezwaarschrift indienen, daar 't eene res interna tusschen landraad en Ausschusz geldt; alleen kan de landraad de beslissing van den hoogsten administratieven rechter inroepen, in geval hij het besluit van den Kreisausschusz voor onwettig houdt, doch overigens is het onaantastbaar [2]).

In afwijking van bovenstaande wettelijke regeling, had het eerste regeeringsontwerp, in plaats van toestemming van den Kreisausschusz, zoowel bij het weigeren van de bekrachtiging der keuze als bij het benoemen van een plaatsvervanger, slechts diens advies voorgeschreven, dus kwam dit systeem hierop neer: de ingezetenen kiezen, doch onder bekrachtiging van staatswege. Het Huis van Afgev. daarentegen kwam tot eene geheel tegenovergestelde regeling: bevestiging door den Kreisausschusz, na advies van den Amtsvorsteher, waardoor dus de staatsinvloed uiterst gering werd. Alleen was het recht om de bekrachtiging te weigeren tot bepaalde gevallen beperkt)[3]. Toen stelde de regeering bij haar tweede ontwerp den thans gevolgden middenweg voor: principieel behoort het recht van bekrachtiging, als uitvloeisel van het staatsgezag, bij een staatsorgaan, en waar zij verleend wordt is er geen bezwaar het daaraan uitsluitend te gunnen. In zooverre evenwel kan aan den wensch van de Tweede Kamer toegegeven worden, dat weigering der bekrachtiging de medewerking en niet alleen het advies van den Kreisausschusz vereischt, waardoor voldoende waar-

---

1) Wet o. h. algemeen Staatsbestuur van 30 Juli 1883, § 121.

2) Dezelfde wet § 126. Zie Von Brauchitsch, pag. 61.

3) Sten. Versl. H. van Afg. 1869—70. III, pag. 1375.

borg tegen misbruik verleend wordt. Doch slechts in bepaalde gevallen de weigering mogelijk te maken, kwam der regeering daarom afkeurenswaardig voor, omdat 't in deze kwestie bovenal op de moreele qualificatie van den gekozene aankomt, die niet wettelijk te definieeren is [1]). Verklaarde de meerderheid van de commissie uit de Tweede Kamer en deze zelve zich met dit inderdaad conciliante stelsel homogeen, de commissie van het Heerenhuis verkoos wederom boven de goedkeuring van den Kreisausschusz, in geval van weigering der bekrachtiging, zijn advies, en, bij het benoemen van een tijdelijken ambtenaar, zelfs dat niet [2]). Het Heerenhuis ging met zijne commissie mee, doch het derde ontwerp herstelde het tot wet verheven systeem.

Door de Novelle van 1881 is eene nieuwe § **26** *a* ingelascht, waarbij de voorschriften van § 26 ook op de andere gemeenteambtenaren toepasselijk verklaard worden, wier keuze volgens de wet bevestiging behoeft. Volgens § 160 van het Algemeene Landrecht zijn dat alle gemeenteambten, terwijl 't o. a. nog uitdrukkelijk is voorgeschreven in de Politiewet van 11 Maart 1850 voor de politiebeambten [3]). Gemeindevorsteher en schepenen worden vóor hun in dienst treden door den landraad of in diens naam door den Amtsvorsteher beeëdigd (§ **27**).

Zooals reeds uit de verplichting tot het aanvaarden viel op te maken, is het ambt van gemeentehoofd een eereambt. Volgens § **28** heeft hij slechts recht op vergoeding zijner feitelijke uitgaven en op eene met zijne ambtelijke bemoeiingen in billijke verhouding staande schadeloosstelling. Ook de schepenen ontvangen in den regel niet meer dan hunne

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72, I, pag. 372.

2) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, pag. 674.

3) Von Brauchitsch, pag. 62.

onkosten bedragen hebben. De opbrengst daarvan komt ten laste der gemeente.

Dit laatste is de toepassing van het beginsel, dat het hoofd der gemeente en de schepenen door de ingezetenen gekozen worden, en de afhankelijkheid der gemeente van den bezitter van het goed geheel ophoudt. Vandaar ook dat al. III bepaalt, dat alle periodieke bijdragen van genen in geld of in natura, tot belooning van den Gemeindevorsteher, vervallen. Tot zoover leverde de § geen grond tot moeilijkheid op; doch het regeeringsvoorstel, om, zooals dikwijls voorkwam, waar de landheer ter vergoeding van het vervullen van het schoutsambt grond had afgestaan, terugvordering daarvan niet toe te laten, werd door het Huis van Afgevaardigden verworpen [1]).

In haar tweede ontwerp kwam de regeering hierop terug, thans onder bijvoeging van eene bepaling, dat partijen aan deze verhouding een einde zouden kunnen maken. Het verbod van het terugvorderen van het bedoelde land — zoo zeiden de motieven [2]) — had ten doel ingewikkelde processen te voorkomen. Gewoonlijk was dergelijke praestatie door de bezitters der goederen geschied tegen verplichting van den schout om geheel of gedeeltelijk de administratie over den Gutsbezirk te voeren. Daarom was 't billijk, en werd voorgesteld, zoolang partijen de oude verhouding niet geheel wenschten op te heffen, ook die verplichting te laten voortbestaan. Doch in deze verhouding, die den landheer van ongewenschte moeite en de gemeente van niet onbelangrijke kosten bevrijdde, tegen den zin van beiden verandering te brengen, scheen zeer onverstandig. Waar de schout tot geene contrapraestatie verplicht was daarentegen, was 't volstrekt niet

1) Sten. Versl. H. v. Afg. 1869—70, III. p. 1388.

2) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg. 1871—72, I. p. 372.

noodig, thans den bezitter het recht van terugvordering toe te staan. — Hoewel ook het Heerenhuis verklaarde er prijs op te stellen, dat de in één hand vereenigde administratie van dorp en Gutsbezirk zooveel mogelijk bestaan bleef, vond zij het door de regeering gemaakte onderscheid tusschen de geld- en andere bijdragen en de landschenkingen inconsequent, en nam het voorstel harer commissie aan, om ook de laatste te vernietigen [1]). Bij het derde ontwerp zag echter de regeering hare voorstellen door beide Kamers goedgekeurd.

Dus bepaalt nu § 28, dat schenkingen in land, die voor de waarneming van de functies van schout zijn toegekend, krachtens deze wet niet kunnen teruggevorderd worden. Zijn zulke schenkingen, 't zij alleen, 't zij gepaard met bijdragen in geld of in natura, door den landheer gemaakt, dan kan hij van den Gemeindevorsteher ook in 't vervolg de waarneming van de taak van Gutsvorsteher vorderen, geheel of gedeeltelijk, naarmate de verplichting bestond. Zoowel de bezitter van het riddergoed als de gemeente kunnen echter aan zoodanige verhouding een eind maken, tegen verval van de bijdragen en schadeloosstelling van den eerste voor het land.

In plaats van deze schadeloosstelling mag de gemeente dan ook het land zelf teruggeven. Bij de vereffening komen de voorschriften der §§ 41-45 — voor de vereffening tusschen de gemeente en den eigenaar der hoeve, waaraan het schoutsambt erfelijk verknocht was — in toepassing. De aan deze bemoeiingen — die volgens § 41 den Kreisausschusz of commissarissen van dezen ten deel vallen — verbonden kosten komen niet voor rekening der partijen, maar evenals bij de later te behandelen vereffening voor rekening van de Kreiskas.

---

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, pag. 486.

De §§ **29** en **30** stellen de rechten en plichten van den Gemeindevorsteher vast, nl. in zijne kwaliteit van staatsambtenaar. Als zoodanig is hij, tenzij hijzelf tevens Amtsvorsteher is (§ 56), het orgaan van den Amtsvorsteher voor de politiezorg. Hij is zuiver uitvoerend orgaan, zoo zelfs dat de Amtsvorsteher zijne politietaak niet tot zelfstandige uitoefening aan hem mag overdragen, hem geen opdracht mag geven die het nemen van eigen beschikkingen zou vereischen. Maar hij heeft het recht en den plicht, daar waar het behoud der openbare rust, orde en veiligheid een onmiddellijk optreden vereischt, het daartoe noodige te bevelen en te doen uitvoeren. Hoewel noch het Algemeene Landrecht noch de speciale dorpsverordeningen den schout tot dusver rechten verleenden, waardoor hij zich boven de positie van ondergeschikt politieambtenaar kon verheffen, had toch reeds de noodzakelijkheid hem overal, waar de politieautoriteit niet onmiddellijk in de buurt woonde, feitelijk eene zekere macht verleend om de eerste politiemaatregelen te nemen. De Kreiswet deed niets anders dan deze bevoegdheid sanctioneeren, te meer daar anders de taak van den Amtsvorsteher te zwaar zou worden; toch is zij aan den anderen kant niet te ver gegaan, met het oog op de soms geringe ontwikkeling der Gemeindevorsteher [1]).

Dienovereenkomstig is de laatste in het bijzonder bevoegd en verplicht:

1°. tot voorloopige aanhouding en in verzekerde bewaring stelling, naar de voorschriften van § 127 van het Duitsche Wetboek van Strafvordering, van 1 Febr. 1877, en van § 6 van de Wet ter verzekering der persoonlijke vrijheid, van 12 Febr. 1850. § 127 van het W. van Strafr. stelt het geval van heete daad, § 6 van de Wet van 1850

1) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1869—70, I. p. 31.

het geval, dat de eigen veiligheid des persoons of het belang der openbare zedelijkheid, veiligheid of rust iemands inhechtenisneming vereischen. In beide gevallen moet de van zijne vrijheid beroofde uiterlijk den volgenden dag gehoord en daarbij nader over hem beschikt worden;

2°. het oog te houden op onder politietoezicht staande personen;

3°. de hem door den Amtsvorsteher, de staats- of ambtsprocureurs opgedragen politiemaatregelen uit te voeren en gegeven opdrachten te aanvaarden;

4°. de in de §§ 8 vv. der Wet op de toelating van personen die zich in de gemeente komen vestigen, van 31 Dec. 1842, voorgeschreven aanmelding in ontvangst te nemen.

Verschillende wijzigingen in '81 hebben § 30 bovenstaande gedaante gegeven. Zoo zijn de woorden „in 't bijzonder" ingelascht, aangezien in deze § volstrekt niet alle staatsfuncties van den Gemeindevorsteher opgesomd zijn, maar alleen zijne politietaak. Zoo is sub 1°. de verwijzing naar § 2, n°. 1 der wet van 1850 weggelaten, omdat het Wetboek van Strafv. de materie regelt; om dezelfde reden zijn vervallen de woorden, insgelijks sub 1°. vroeger voorkomende: „hij moet echter van zulk eene inhechtenisneming terstond en uiterlijk binnen twaalf uren den Amtsvorsteher kennis geven, die onverwijld over het handhaven der hechtenis te beslissen en verdere maatregelen naar de voorschriften der aangehaalde wet te bevelen heeft." Immers hetgeen door eene rijkswet geregeld is mag niet door eene landswet in strijdigen zin geregeld worden. In de Commissie van het Huis van Afgev. [1]) was nu juist de groote vraag of er hier strijd was, en, hoewel de minister van binnenlandsche zaken en de commissaris van den minister

1) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1880—81 II pag. 1791.

van justitie zich niet zeer beslist daarover uitlieten, beantwoordde de commissie haar bevestigend, en wel op dezen grond, dat de Kreiswet den Gemeindevorsteher geheel en al als afhankelijk orgaan van den Amtsvorsteher beschouwt, en, al zeide zij 't niet uitdrukkelijk, hem dus o. a. de bevoegdheid niet toekende den gevangene zelf weer te ontslaan, terwijl het Rijkswetboek den Gemeindevorsteher, als hulporgaan der justitie, wel degelijk zelfstandig denkt en verantwoordelijk stelt, en bovengenoemde bevoegdheid hem dan ook ongetwijfeld toekent. Daarom werd besloten de genoemde woorden te doen vervallen. Daarbij kwam de overweging, dat, wilde men de inhechtenisneming binnen de perken der wet breeder regelen, eene instructie daartoe kon dienen.

Naast de dorpen staan op gelijke lijn de zelfstandige Gutsbezirke; dit gold reeds sinds de Wet op de Landgemeenten van 1856. Uit deze gelijkstelling volgt die hunner hoofden, volkomen sinds het politiegezag van den grondbezitter op den Amtsvorsteher is overgegaan. Vandaar dat, zooals de regeering zelf verklaarde [1]), de aanhef van § **31**: „de bezitter van een zelfstandigen Gutsbezirk is voor zijn gebied tot alle verplichtingen en praestaties gehouden, die den gemeenten voor haar gebied in het algemeen belang wettelijk zijn opgelegd", slechts den bestaanden rechtstoestand bevestigde.

Een zelfstandige Gutsbezirk is volgens zijn historisch ontstaan het inbegrip van de bezittingen van den landheer, in tegenstelling met het totaal van de bezittingen der vroegere hoorigen, de landgemeente. Het begrip „Gutsbezirk" berust op de eenheid van bezit; waar deze verbrokkeld is, daar moet, althans wanneer de verloren stukken van belang zijn,

---

1) Bijl. H. van Afg. 1869—70 I pag. 31.

volgens de Wet van 1856, nog steeds eene nieuwe regeling van de inwendige verhoudingen van den Gutsbezirk plaats hebben [1]).

De Gutsvorsteher heeft dan speciaal de in de beide vorige §§ vermelde rechten en plichten, 't zij in persoon, 't zij door een door hem aan te stellen geschikten plaatsvervanger, uit te oefenen. De laatste moet zijn voortdurend verblijf in den Gutsbezirk of de onmiddellijke nabijheid daarvan hebben. Doch ook behalve het in § 28 al. 4 voorziene geval — nl., zooals men zich herinnert, het geval dat de bezitter van het riddergoed land heeft afgestaan, op voorwaarde dat zijne publiekrechtelijke functies door den Gemeindevorsteher vervuld worden — kan door den bezitter van het landgoed zijne geheele of een gedeelte zijner ambtstaak aan het hoofd eener naburige gemeente tegen eene gepaste schadeloosstelling met beider goedvinden overgedragen worden. Sommige personen worden, wat betreft de vermelde rechten en plichten, per se vertegenwoordigd; dat zijn de getrouwde vrouwen, zoowel meerder- als minderjarige, door haren man; kinderen in de vaderlijke macht door hunnen vader; personen onder voogdij of curateele door hunnen voogd of verzorger.

Behalve deze gevallen, waarin de vertegenwoordiger vanzelf is aangewezen, noemt de wet, in § **32**, er ook, waarin een vertegenwoordiger moet benoemd worden, nl.:

1°. Wanneer het goed aan een rechtspersoon, eene naamlooze vennootschap of eene commanditaire vennootschap op aandeelen behoort, of wanneer er medebezitters zijn, die 't niet kunnen eens worden, wie van hen de taak van Gutsvorsteher zal vervullen.

---

1) Von Brauchitsch, pag. 68. Zie ook Von Stengel, pag. 234.

2°. Wanneer de bezitter van het landgoed geen duitsch onderdaan is.

3°. Wanneer hij zijn voortdurend verblijf niet in den Gutsbezirk of de onmiddellijke nabijheid daarvan heeft.

4°. Wanneer hij wegens ziekte of andere persoonlijke redenen buiten staat is, de plichten van Gutsvorsteher waar te nemen.

In de gevallen sub. 1°, 2° en 4° moet — volgens de Instructie van 20 Sept. 1873 — de benoeming van den vertegenwoordiger voorgoed geschieden, doch in het sub 3° genoemde geval kan, wanneer de heer van het goed een deel van het jaar daarop doorbrengt, de plaatsvervanger alleen voor den overigen tijd aangesteld worden. Dezelfde Instructie noemt als eene der persoonlijke redenen, waarom men een plaatsvervanger te benoemen heeft, het geval dat de bezitter van het landgoed eene ongehuwde vrouw is.

In al de gevallen van § 32 kan op voordracht van den bezitter van het landgoed ook een plaatsvervanger voor den benoemden Gutsvorsteher worden aangesteld, die in geval van verhindering van den laatste zijne taak heeft waar te nemen. Deze bepaling is te danken aan de Commissie van het Huis van Afgev. van 1881 [1]). Zoo'n plaatsvervanger van een plaatsvervangenden Gutsvorsteher is echter, wanneer de Gutsvorsteher tevens Amtsvorsteher is, niet per se ook plaatsvervangend Amtsvorsteher.

Voor die deelen van den Gutsbezirk, die ver van het hoofdgoed verwijderd zijn, kan de Kreisausschusz de aanstelling van afzonderlijke plaatsvervangers bevelen, voorzoover dit voor een behoorlijk plaatselijk bestuur noodig is.

Evenals het hoofd der gemeente moet de heer van een landgoed, resp. zijn plaatsvervanger, in zijne kwaliteit van

1) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, pag. 676.

Gutsvorsteher door den landraad bevestigd worden en kan deze bevestiging slechts met goedvinden van den Kreisausschusz geweigerd worden. Evenzoo moet ook hij vóor het aanvaarden van zijn ambt door den landraad, of in diens naam door den Amtsvorsteher, beëedigd worden (§ **33**). Deze voorschriften, afkomstig uit het Huis van Afgev., vonden, evenals de thans vervallen § 35, waardoor het disciplinair toezicht over Gemeinde- en Amtsvorsteher werd geregeld, in het Heerenhuis heftige tegenkanting [1]). Ofschoon er, ook door den regeeringscommissaris, op gewezen werd, dat er geen reden was om verschil te maken tusschen het hoofd der gemeente en dat van een Gutsbezirk, dat dezelfde politietaak kreeg, en evengoed onbruikbaar kon zijn, hield de andere partij vol, dat 't onnoodig was, aldus den grondbezitter tot staatsambtenaar te verlagen, en dat deze bepalingen de bereidvaardigheid der grondbezitters om zelve die functies op zich te nemen niet zouden verhoogen. In het Heerenhuis werden de voorstellen dan ook verworpen, maar toch in het derde ontwerp opgenomen en toen tot wet verheven.

Wanneer de bezitter van een zelfstandig landgoed in een der gevallen van § 32, of wanneer hij als Gutsvorsteher niet bevestigd is, geen plaatsvervanger benoemt, of wanneer er concursus creditorum plaats heeft, of hij niet in het bezit is van zijne burgerlijke eererechten, benoemt de landraad, met goedkeuring van den Kreisausschusz, den plaatsvervanger op kosten van den grondbezitter (§ **34**).

Zooals gezegd, is § **35** vervallen, daar zijn inhoud door § 61 der vroegere Competentiewet was vervangen, waarvoor thans § 36 van de Competentiewet van 1883 in de plaats is getreden.

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afgev., 1880—81, II, pag. 1792.

Eene nieuwe § **34** *a* erlangde de Kreiswet in 1881: De Kreisausschusz beslist op verzoek van partijen over het vaststellen van de schadeloosstelling voor de aan het ambt van den Gemeindevorsteher verbonden onkosten, van de uitgaven der schepenen, de belooning van plaatsvervangende Gutsvorsteher, in de gevallen van § 28 en § 34, alsmede over het vaststellen van de bezoldigingen en belooningen van andere gemeente-beambten. Deze § is overgenomen uit de vroegere Competentiewet, doch met dit verschil, dat de Kreisausschusz niet als rechtbank, doch als administratief college beslist, zoodat tegen zijne beslissing een bezwaarschrift bij den Bezirksausschusz kan ingediend worden. Wat betreft geschillen over de belooning van plaatsvervangende Gutsvorsteher, komt deze § alleen in aanmerking, wanneer de plaatsvervanger zonder toedoen van den bezitter van den Gutsbezirk is benoemd; immers heeft deze, krachtens § 31, een plaatsvervanger voor zijne functies als Gutsvorsteher benoemd, dan bestaat tusschen hen een gewone privaatrechtelijke betrekking, aanleiding gevende tot de actio mandati, eventueel te berechten door den burgerlijken rechter.

De derde Afdeeling van den tweeden Titel draagt tot opschrift: „Opheffing van de met het bezit van een bepaald grondstuk verbonden bevoegdheid en verplichting tot vervulling van het schoutsambt" (§ **36**), waarin deze opheffing kortweg wordt uitgesproken, en staat in nauw verband met § 23, die door het beginsel der keuze tot wet te verheffen een einde maakte aan het recht van den landheer om den schout te benoemen. Het laatste vond minder tegenkanting dan het doodvonnis der zoogenaamde erfschouten, zoo zelfs dat het Heerenhuis, op voordracht zijner Commissie, had voorgesteld § 23 aldus te lezen: „De schepenen en, waar het

schoutsambt niet aan het bezit van een bepaald grondstuk verbonden is, ook de Gemeindevorsteher worden.... gekozen" [1]). Thans kwam de regeering voorstellen, ook dit voorbehoud te schrappen. Aan hare breede toelichting is het volgende ontleend [2]): Door § 7 van de Gemeentewet van 11 Maart 1850 werden de met de leen- en erfschoutsgoederen verbonden rechten en verplichtingen betreffende de vervulling van het schoutsambt opgeheven. Nadat in 1853 de vroegere toestand hersteld was geworden, werd in 1862 door den minister van binnenlandsche zaken een wetsontwerp ingediend, dat beoogde, genoemde verhouding aflosbaar te stellen, wanneer of de bezitter van het schoutsgoed of de gemeente dat wenschte. De eerste zou in dat geval voor het vervallen zijner verplichting aan de gemeente schadeloosstelling moeten geven.

Hoewel de door het Huis van Afgev. voor dit wetsontwerp benoemde commissie met haar verslag niet gereed kwam, is toch door haar de vraag, of 't verkieslijker was den bestaanden toestand van de leen- en erfschouten door afkoopbaarstelling langzamerhand te doen verdwijnen of in eens op te heffen, uitvoerig behandeld en in den laatsten zin beslist. Ook de regeering verklaarde, dezen weg voor den principieel-besten te houden, doch den anderen te hebben voorgeslagen met het oog op de toestanden in sommige gemeenten, waar de bezitter van het verplichte grondstuk tot aller tevredenheid het schoutsambt waarnam, en 't dus niet verstandig scheen daaraan een einde te maken voordat gemeente of bezitter van het schoutsgoed dat wenschten. Bovengenoemde vraag is hierna nog rijpelijk door de regeering overwogen, met dat gevolg, dat zij thans voorstelt de

1) Heerenh. Sten. Versl. 1871—72, pag. 476, Bijl. pag. 706.

2) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afgev., 1869—70, I, pag. 32 vv.

instelling der leen- en erfschouten in eens op te heffen, zelfs zonder daarvoor aan de gemeenten vanwege de bezitters der schoutsgoederen vergoeding toe te kennen. Hare overwegingen waren deze:

Met de opheffing van de politiemacht der grondbezitters aan den eenen kant en de invoering van keuze der Gemeindevorsteher door de gemeenten aan den anderen kant, schijnt het voortbestaan der aan een bepaald grondbezit verbonden schoutsambten onvereenigbaar. En evenmin als de overweging, dat een aantal bezitters van riddergoederen hunne politietaak tot algemeene tevredenheid vervullen, ertoe geleid heeft, om de opheffing daarvan, wat betreft hun gebied, afhankelijk te stellen van het verlangen van henzelven of van de gemeenten, evenmin mag dit geschieden bij de erfschoutsambten, die op dezelfde basis berusten als de politiemacht van de grondbezitters.

De onmiddellijke beëindiging van den ouden toestand is des te meer geboden, daar het regeeringsontwerp schout en schepenen tot kiescollege der landgemeente bestemt voor de verkiezing van de leden van den Kreisdag. Als zoodanig kunnen zij slechts dan fungeeren, wanneer zij zelve uit de keuze der gemeente zijn voortgekomen en haar vertrouwen bezitten, wat niet overal ondersteld mag worden, ook daar niet waar de gemeente om overwegende redenen de opheffing van het erfschoutsambt nog niet geëischt heeft [1]). Maar ook het vorderen van schadeloosstelling van de bezitters der schoutsgoederen aan de gemeenten, wegens hunne bevrijding van het schoutsambt, scheen bij nader inzien noch door het recht noch door de billijkheid geëischt te worden.

1) Zooals door de commissie van het Heerenhuis terecht werd opgemerkt, verloor dit laatste motief zijne kracht, daar, in strijd met het regeeringsvoorstel, het Huis v. Afg. de keuze v. d. afgevaardigden van de landgemeenten aan speciale kiezers opdroeg.

Het waarnemen van het schoutsambt is evenals de uitoefening der politie zoowel eene plicht als een recht, en of 't eene of 't andere overweegt, is alleen door den betrokkene zelven naar zijn persoonlijk gevoelen uit te maken, en zal van dit standpunt dan ook zeer verschillend beoordeeld worden. Wil men die vraag echter van zuiver-finantieel standpunt bezien, dan valt te constateeren, dat eenerzijds voor een massa bezitters van riddergoederen de uitoefening der politie veel meer onkosten dan voordeelen meebrengt, en dat anderzijds in niet weinig gemeenten de waarneming der schoutsfuncties zoo weinig moeite en tijd kost, dat daarmee geen noemenswaardige finantieele opofferingen voor den dignitaris gepaard gaan. 't Zou dus onbillijk zijn, den bezitters van riddergoederen geene vergoeding op te leggen voor het vervallen hunner politiezorg, doch van de bezitters der schoutsgoederen voor de ontheffing hunner verplichting er eene te eischen. Ook zou het feit eenig zijn in de pruisische wetgeving, dat van hem wien een publiek recht ontnomen wordt nog bovendien eene schadevergoeding geëischt wordt. Zelfs wanneer men zich op het standpunt der gemeenten stelt, ligt in het hier betoogde geene onbillijkheid, daar met recht beweerd kan worden, dat tegen de kosten die zij in 't vervolg voor de vervulling van het schoutsambt te maken hebben volkomen opweegt het haar verleende recht, haren schout vrij te kiezen.

Eene historische ontwikkeling van het instituut der leen- en erfschouten, die hierop volgde, versterkte de regeering in hare meening, dat schadevergoeding aan de gemeenten volstrekt niet noodig was, daar, afgezien van de aan de bezitters van schoutsgoederen toegekende onkostenvergoeding en vrijstelling van lasten, de gemeenten slechts zeer zelden het schoutsambt met rechten of bezittingen hadden voorzien; deze bijna altijd van den leenheer afkomstig waren en wel

vooral voor de aanvaarding van uit de leenrechtelijke verhouding vloeiende verplichtingen, en waar de schenking inderdaad had plaats gevonden met het oog op de waarneming van het gemeentelijke schoutsambt, de aanwijzing van dat deel der bezittingen en rechten ondoenlijk was.

De conclusie van dit alles was het volgende regeeringsvoorstel:

1°. Het leen- en erfschoutsambt wordt opgeheven.

2°. De bezitters der goederen, waaraan dit ambt verbonden is, hebben aan de gemeenten al die voordeelen terug te geven, waarvan bewezen kan worden, dat zij door gene voor de waarneming der schoutstaak verleend zijn; op andere vergoeding hebben de gemeenten geen recht.

3°. De bezitters der schoutsgoederen behouden ook na verval hunner ambtsverplichting die grondstukken, rechten en privileges, die, al ware 't met het oog op de vervulling van het schoutsambt, door den leenheer zonder uitdrukkelijk voorbehoud van het recht van herroeping aan het schoutsgoed geschonken zijn.

De regeering ontkende niet, dat de plotselinge terzijdestelling van het aloude erfschoutsambt een ingrijpende maatregel was, maar het opstellen en toepassen van regels voor zijne geleidelijke afschaffing, die hardheid en onbillijkheid aan beide kanten zouden trachten te vermijden, scheen zoo moeilijk, — ook de ondervinding van '62 leerde dat, — dat waarschijnlijk in langen tijd de rust en eendracht in vele gemeenten daardoor verstoord zou worden.

Een noodzakelijk gevolg van de onmiddellijke opheffing was het vervallen van de regelingen die krachtens § 16 van de Wet van 3 Jan. 1845 hadden plaats gehad, betreffende de aanwijzing van dat deel van een verbrokkeld schoutsgoed, waaraan de verplichting tot waarneming van het ambt verbonden zou zijn, of als zoo'n deel niet te vinden

was, de oplegging van een voldoend bedrag in grond of geld voor de bezoldiging van een schout, resp. den omslag van het geldbedrag over de bezitters der verschillende stukken. Immers deze bepalingen bedoelden geene aflossing, maar eene bevestiging in andere gedaante van het erfschoutsinstituut.

Het Huis van Afgev. nam de regeeringsvoorstellen onveranderd aan, nl. behalve de bovengenoemde ook die welke de wijze van afrekening regelden tusschen de gemeente en den bezitter van het van zijn attribuut beroofde schoutsgoed [1]).

Doch, zooals te voorzien was, was de tegenstand bij het Heerenhuis groot. De commissie hiervan stelde geheel andere conclusiën vast [2]):

„De landgemeenten, waarin leen- of erfschoutsgoederen zijn, mogen beslissen of de met deze goederen verbonden bevoegdheid en verplichting van het schoutsambt zal voortbestaan of opgeheven worden.

„Beslist de gemeente, dat deze verhouding zal voortbestaan, dan blijft alles volgens de tegenwoordige wetsbepalingen, uitgezonderd het voorschrift van § 46 — verval van het heerlijk politierecht —, totdat de gemeente een ander besluit neemt.

„Besluit zij dat die verhouding zal opgeheven worden, dan worden, bij gebreke eener andere overeenkomst met den bezitter van het schoutsgoed, de volgende voorschriften toegepast." Volgden de voorstellen der regeering omtrent de afrekening [3]). En ten slotte:

1) Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72 III, pag. 1356 en 57.

2) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 II, pag. 707 en 708.

3) Daar hierover geen strijd was, kunnen ze later eenvoudig worden vermeld, zooals ze in de wet zijn opgenomen.

„De bezitter van het leen- of erfschoutsgoed moet vóór de aanvaarding van het schoutsambt door den landraad, na advies van den Amtsvorsteher, bevestigd worden. De bevestiging kan, de Kreisausschusz gehoord, geweigerd worden. In dit geval benoemt de landraad op kosten van den bezitter van het schoutsgoed een plaatsvervanger, totdat gene bevestigd wordt."

Dus in plaats van de onmiddellijke opheffing krachtens de wet, stelde de commissie het voortbestaan van het oude erfschoutsambt afhankelijk van de gemeente, en wanneer deze dat voortbestaan wenschte, wilde de commissie wel deze concessie doen, dat de erfschout evenals de gekozen schout bevestiging behoefde, maar op eene wijze die bij den laatste was afgekeurd, daar de Kreisausschusz slechts zou gehoord worden over de weigering.

Hare motiveering kwam hierop neer [1]):

Bij de keuze der Gemeindevorsteher door de gemeente, behoudens bekrachtiging door den landraad, kon men zich desnoods neerleggen, wat betreft de benoemde schouten, daar toch tot dusver de gemeente ook gehoord werd, en dus feitelijk het verschil zoo groot niet zou zijn —; hoewel het motief dat de wijze van verkiezing van de Kreisdagsafgevaardigden keuze zou voorschrijven vervalt — maar dat daarom ook de erfschouten afgeschaft moesten worden, en nog wel zonder de gemeenten schadeloos te stellen, kon men niet inzien. In de zes oostelijke provincies zijn 26294 landgemeenten, waaronder 4745, dus ongeveer 18 %, met erfschoutsgoederen. In al deze gemeenten zullen de erfschouten van hunne verplichting ontslagen worden, doch hunne bezittingen in 't algemeen behouden, terwijl de gemeenten de kosten

1) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 II, pag. 671.

van hun ambt te dragen krijgen. Rekent men deze, matig gesteld, op 150 mark per gemeente, dat wordt den erfschouten gezamenlijk een jaarlijksch geschenk gemaakt van 600000 mark, ten koste der gemeenten. Hierbij bedenke men dat het ambt dikwijls aan denzelfden persoon die het vroeger bekleedde zal opgedragen worden, immers deze bekleedde het veelal naar genoegen, zoodat alleen dit verschil zal aanwezig zijn, dat de gemeente hem nu moet betalen, wat zeker het rechtsbewustzijn van het volk zal schokken. En de bewering dat de gemeente vergoeding krijgt in het kiesrecht, zou er hoogstens toe kunnen leiden, haar dan zelve te doen besluiten of zij dat kiesrecht wil, wat zeer te betwijfelen is. Ook de historische navorsching van den oorsprong der aan het schoutsgoed verbonden bezittingen en rechten, deed volgens de commissie niets ter zake, daar zij alleen rekening wilde houden met het feit, dat de gemeenten door de voorgestelde regeling finantieel benadeeld zouden worden, welke ook die oorsprong was.

Zelfs het allesafdoende argument der regeering, dat ambtelijke autoriteit nooit van het bezit van een zeker grondstuk mag afhangen, meende de commissie te kunnen ontzenuwen door het betoog, dat de regeering zelve van dit beginsel afweek, door den bezitter van een landgoed als zoodanig de rechten en plichten van een Gemeindevorsteher voor zijn gebied toe te kennen, en zoodoende als 't ware nieuwe erfschouten te scheppen; daarbij vergetende, dat wel het grondbezit hier een onmisbaar vereischte is, doch dat men zijne rechten als Gutsvorsteher pas erlangt na bevestiging en beëediging door den landraad, dus door sanctie van staatswege.

Zooals meermalen reeds de gang van zaken bleek te zijn, hield ook hier de meerderheid van het Heerenhuis zich aan

de voorstellen harer commissie [1]), wat ook hier der regeering niet belette in haar derde ontwerp bij de hare te volharden en deze in de aangevulde Kamer aangenomen te zien.

Dientengevolge behelst de derde Afdeeling van Titel II de volgende voorschriften:

De met het bezit van bepaalde grondstukken verbonden bevoegdheid en verplichting tot bekleeden van het schoutsambt is opgeheven (§ **36**).

Ten gevolge dezer opheffing verliezen ook die regelingen hare kracht, die wegens de verbrokkeling van leen- en erfschoutsgoederen, volgens § 16 van de Wet van 3 Jan. 1845, betrekking hadden op het vastknoopen van het schoutsambt aan het bezit van eenig deel van het verbrokkelde goed, of het opleggen van een voldoende bezoldiging voor een schout, 't zij in land 't zij in geld, of wel den omslag van de geldbijdrage over de verschillende deelen (§ **37**).

Gronden, rechten en inkomsten, waarvan het bewijs geleverd is, dat ze door de gemeente voor de ambtsvervulling aan den bezitter van het schoutsgoed verleend zijn, vallen aan de gemeente terug (§ **38**).

Evenzoo houden die voorrechten en privileges op, die den bezitter van het schoutsgoed voor het vervullen zijner taak, met betrekking tot de uit het gemeente- of andere verbanden, zooals het kerk- en schoolverband, voortvloeiende verplichtingen en lasten, tegenover de gemeente of hare leden tot dusverre toekwamen. Op verdere vergoeding heeft de gemeente geen aanspraak (§ **39**).

De betrekkingen tusschen den bezitter van het schoutsgoed en derden worden door deze wet niet geraakt. In geen geval kunnen echter gronden, rechten of privileges, die aan

---

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 pag. 476.

het schoutsgoed, zij 't ook met het oog op des bezitters ambtstaak, door derden, in 't bijzonder door den landheer of door gerechtsheeren of bezitters van Gutsbezirke, 't zij bij de stichting van het schoutsgoed, 't zij later, zonder uitdrukkelijk voorbehoud van het recht van herroeping zijn verleend, evenmin als de wellicht in de plaats der verleende rechten en privileges getreden giften van land of andere schadevergoedingen, door de schenkers of hunne rechtverkrijgenden teruggevorderd worden. Zij verblijven integendeel aan den bezitter van het schoutsgoed, ook na opheffing der daarmee verbonden ambtsfuncties (§ **40**).

Zoodra eene gemeente of de bezitter van een schoutsgoed zulks wenscht, moeten de landraden met behulp der oude stukken en oorkonden onderzoeken, of en met welke grondstukken het schoutsambt verbonden was, welke bezittingen en rechten door de gemeenten voor de vervulling van het ambt zijn afgestaan, en welke voorrechten de bezitter van het goed tot dusver genoot [1]). Is het resultaat van dat onderzoek van dien aard, dat eene nadere regeling der verhouding noodig is, dan legt de landraad de stukken aan den Kreisausschusz voor, die hierop, volgens § **41**, aan een commissaris de vereffening opdraagt. Het hierbij vast te stellen vergelijk is onderworpen aan het onderzoek en de bekrachtiging van den Kreisausschusz. Ontstaan er bij de vereffening geschillen over de vraag of met eenig grondstuk de verplichting tot waarneming van het schoutsambt verbonden is, of over de vraag of er — en welke — gronden, bevoegdheden, voorrechten of vrijstellingen van de in §§ 38 en 39 bedoelde soort terug te geven, resp. op te heffen zijn, of wordt de uitvoering van het vergelijk door de be-

1) Zie de Instructie van 20 Sept. 1873, ad §§ 36—45 bij Von Brauchitsch, pag. 345.

trokkenen nagelaten, of de bekrachtiging door den Kreisausschusz geweigerd, dan moeten de stukken tot verder onderzoek en beslissing aan de bevoegde vereffenings-commissie (generale commissie) overgegeven worden. Tegen de beslissing van de generale commissie is beroep mogelijk bij het „Oberlandeskulturgericht", dat in laatste instantie beslist. Vóor de uitspraak zoowel in eerste als in tweede instantie moet het advies van den Kreisausschusz ingewonnen en den partijen tot hun naricht meegedeeld worden (§ **42**). De laatste § is door de Novelle van 1881 in overeenstemming gebracht met de Wet van 1880 over de procedure in vereffeningsaangelegenheden.

Tevens is bij die gelegenheid verklaard, dat al staat tegen de uitspraak van het Oberlandeskulturgericht geen gewoon rechtsmiddel open, de buitengewone daardoor niet uitgesloten zijn [1]).

Is de vereffeningsprocedure aldus op de vereffenings-commissie overgegaan, dan heeft deze ook het recht van opneming, onderzoek en bekrachtiging van het vergelijk (§ **43**). Betreffende de procedure (§ 41—§ 43), alsmede de kracht en uitvoering van het vergelijk, gelden de voorschriften omtrent de aflossing der grondlasten en de regeling der heerlijke verhoudingen (§ **44**).

Tot de kosten, die de uitvoering van de in deze wet aan den Kreisausschusz en zijne commissarissen opgedragen bemoeiingen meebrengt, behoeven de gemeenten en de bezitters der schoutsgoederen niets bij te dragen. Voor de procedure bij de vereffeningscolleges gelden omtrent de kosten de daarvoor bestaande bepalingen (§ **45**). Eerstbedoelde kosten worden dus, zooals de Instructie van 1873 nog uitdrukkelijk verklaart, door de Kreiskas gedragen.

---

1) Bijl. Sten. Verslag. H. van Afg. 1880—81, I. pag. 303.

De vierde Afdeeling, eene der meest gewichtige van de Kreiswet, is gewijd aan de zich over gemeenten en Gutsbezirke gelijkelijk uitstrekkende Amtsbezirke, aan wier spits het nieuwe politieorgaan, de Amtsvorsteher, geplaatst wordt. Zooals vroeger vermeld is, werd in 1862 door graaf VON SCHWERIN over het politierecht op het platteland een afzonderlijk wetsontwerp ingediend [1]), en inderdaad behoort het strenggenomen evenmin als de vorige afdeelingen van dezen titel in eene Kreiswet tehuis; doch zoo groot was de overeenstemming omtrent de onhoudbaarheid van het heerlijk politierecht, dat de in den aanvang van dezen titel door de regeering geuite overtuiging, dat een stevige opbouw van den Kreis zonder omverwerping van het bestaande politierecht ondoenlijk was, algemeen, zelfs door de meerderheid der Eerste Kamer, werd gedeeld.

De regeeringsmotieven behelzen hieromtrent het volgende [2]): „Afgezien van de principieele staatsrechtelijke gronden, welke tegen het voortduren der verbinding van het recht om staatsgezag uit te oefenen met het bezit van zekere bevoorrechte goederen pleiten, vindt om praktische redenen de noodzakelijkheid van hervorming van het landelijk politierecht zoo algemeene erkenning, dat eene herhaalde uitweiding over de hierop betrekking hebbende kwesties niet noodig schijnt.

De koopbaarheid van het riddergoed en van het daaraan verknochte politierecht, de daardoor herhaaldelijk plaats hebbende afwisseling in den persoon van de politie-autoriteit, de immer toenemende afkeer onder de bezitters van het persoonlijk waarnemen der politie, het menigvuldig over-

1) Tusschen dit ontwerp en de 4 eerste afdeelingen van dezen titel der Kreiswet is groote overeenkomst merkbaar.

2) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1869—70 I, pag. 35.

dragen daarvan aan rentmeesters, houtvesters, pachters, enz., die als opzegbare dienaren nog meer afwisselen dan hunne meesters, en bovendien niet zelden den juisten takt en het door eene onafhankelijke maatschappelijke positie en door grootere ontwikkeling verhoogde bewustzijn missen, dat juist voor de uitoefening van dit ambt noodig is — dat zijn in het kort de gebreken van het tegenwoordige systeem, die met de toeneming der bevolking en der ontwikkeling op het platteland van jaar tot jaar zijn verergerd en zich steeds meer hebben doen gevoelen."

Behalve door enkele verstokte aanhangers van de feodaliteit werd § **46** zonder tegenkanting aangenomen: De politie wordt in naam des Konings uitgeoefend. Het politierecht der bezitters van riddermatige goederen is opgeheven.

De vraag was nu maar, wat in de plaats moest komen. De regeering verklaarde van vier mogelijke wegen: opdracht der politietaak 1° aan de gemeentehoofden, 2° aan speciale koninklijke ambtenaren, 3° aan de landraden, wier uitvoerend personeel versterkt zou worden, 4° aan onafhankelijke mannen van aanzien, als eereambt, in kleinere distrikten te vervullen, de drie eerste om de reeds in 1862 vermelde redenen af te keuren [1]), en den vierden als den verreweg verkieslijken te beschouwen.

---

1) Zie de Motieven voor het Wetsontwerp op de Landpolitie van '62 in Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1861—62, II pag. 9. Daaruit blijkt dat de Gemeindevorsteher in de meestal kleine gemeenten te weinig ontwikkeld geacht werden, terwijl aan de vorming van „Sammtgemeinden" nog niet te denken viel; doch het opdragen der politie aan koninklijke commissarissen of aan de landraden met hunne ondergeschikten zou in lijnrechten strijd met de bedoeling een belangrijke versterking van de bureaucratie zijn; bovendien was beide door de praktijk afgekeurd, het 1e in Posen, het 2e in den Regierungsbezirk Gumbinnen; de landraad heeft 't al veel te druk en staat te ver af.

Vergelijk LETTE, Zur Reform der Kreisordnung, pag. 68.

Dat de voor het ambt van „Amtshauptmann" — zoo werd hij in het eerste ontwerp genoemd — geschikte personen in voldoend aantal te vinden zouden zijn, en bereid het te aanvaarden, daaraan twijfelde de regeering, op grond van de op menig gebied opgedane ervaring, niet, hoewel zij meende ook hier de straffen op eventueele onwilligheid niet te mogen achterwege laten. De misschien in den aanvang nog niet bijzonder groote ambitie voor het ambt zou zeker toenemen, naarmate het besef levendig werd van de gewichtige plaats die het in de administratie moet innemen. „Immers de „„Amtshauptmann"", die zijn ambt op grond van koninklijke benoeming bekleedt, zal niet alleen de handhaving der politie en het toezicht op de landgemeenten en Gutsbezirke hebben in denzelfden omvang als tot dusver de bezitters der riddermatige goederen, maar bovendien zullen hem een aantal bevoegdheden overgedragen worden, die thans de landraad uitoefent, doch door haren plaatselijken aard beter in handen van den „„Amtshauptmann"", ter zelfstandige waarneming op eigen verantwoordelijkheid, tehuis behooren. De positie van den „„Amtshauptmann"" moet niet die van een ondergeschikt orgaan en helper van den landraad zijn; veeleer moet hij met zijne geheele competentie onder den uit zijne beroepsgenooten bestaanden Kreisausschusz gesteld worden, aan welken alleen ook het disciplinair gezag over hem toekomt."

Een punt van veel overweging was de omvang, aan de te scheppen politiedistrikten te geven. Zij moesten groot genoeg zijn om de voor het eereambt noodige, geachte, onafhankelijke mannen op te leveren en het ambt het vereischte prestige te verzekeren, doch weer niet zoo groot, dat de taak te omvangrijk of wel het inroepen van zijne hulp te bezwaarlijk werd. De regeering wenschte het aantal inwoners te stellen tusschen 2000 en 10000, doch gemiddeld op 4000

à 6000. Dit vrij groote aantal kwam haar speciaal hierom geschikt voor — en hier naderen wij eene belangrijke kwestie — omdat, met het oog op de door den wetgever in 't vooruitzicht gestelde vereeniging der tot een Amtsbezirk behoorende gemeenten en Gutsbezirke tot ambtsgemeenten, ter gemeenschappelijke uitvoering van die aangelegenheden, voor wier bezorging elke gemeente en Gutsbezirk afzonderlijk te zwak zou zijn, de vorming van krachtige lichamen geraden scheen. Overigens meende de regeering, dat 't geen rechtvaardiging zou behoeven, dat zij nadere voorschriften omtrent die ambtsgemeenten niet in de Kreiswet had opgenomen, maar deze voor de spoedig te verwachten Landgemeentewet had bestemd. Dit nu scheen aan de Tweede Kamer volstrekt niet natuurlijk. Weliswaar liet zij de nog door enkele leden verdedigde schepping van „Sammtgemeinden" — door dwang te verkrijgen absolute samensmelting van gemeenten en Gutsbezirke tot groote gemeenten — varen, doch in plaats van zuiver-administratieve distrikten met een door den koning te benoemen „Amtshauptmann" aan het hoofd, wenschte zij, meegaande met het voorstel van de afgevaardigden Miquel c. s., de vorming van „Amtsgemeinden", corporaties tot gemeenschappelijke bezorging van die aangelegenheden, welke elke gemeente of Gutsbezirk afzonderlijk niet naar behooren kan waarnemen, zonder nochtans de zelfstandigheid der deelen te vernietigen, met eene vertegenwoordiging, den Amtsausschusz, aan het hoofd, welke den „Amtshauptmann" onder bekrachtiging van den Kreisausschusz zou te kiezen hebben [1]).

Het onderscheid met het regeeringsvoorstel, dat ook wees op gemeenschappelijke administratie van sommige takken

---

1) Zie de op deze afdeeling voorgestelde amendementen-Miquel c. s.: Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1869—70 II, pag. 1223.

van bestuur, lag vooral hierin, dat dit die gemeenmaking geheel facultatief aan den wetgever overliet — § 41 R. O. — zonder daarop eenigszins te praejudicieeren, terwijl het voorstel-MIQUEL c. s. den Amtsbezirk reeds tot corporatie stempelde, wier competentie door deze wet en de te verwachten gemeentewet zou worden geregeld. „Wij willen" — zei MIQUEL o. a. [1]) — „hier slechts den uiterlijken vorm scheppen, opdat de toenemende behoeften der toekomst naar grootere gemeenten haar voorhanden vinden. — Bedriegen wij ons in de meening dat de toekomst den inhoud zal geven, dan is de vorm onschadelijk." Dus, wel begrijpende dat de tegenstand tegen de onmiddellijke vereeniging van gemeenten en Gutsbezirke tot „Sammtgemeinden" niet te overwinnen zou zijn, wilde de linkerzijde de vorming van schijn-gemeenten, corporaties zonder inhoud, zonder gemeenschappelijke huishouding [2]). Terecht hekelde de minister ZU EULENBURG deze wijze van wetgeving [3]); immers tot de eischen eener goede wetgeving behoort dat eerst de inhoud aanwezig zij en daarna de wet den vorm vaststelle. En wat was het doel dezer schepping? Afgezien van de bijbedoeling, die men den voorstellers gerust kan toeschrijven, om de „Sammtgemeinden" langs een omweg binnen te smokkelen, moest de corporatie dienen om eene ambtsvertegenwoordiging, kiescollege van den „Amtshauptmann", mogelijk te maken. Nog daargelaten dat dit doel langs eenvoudiger weg te bereiken was, door vertegenwoordigers van de gemeenten en Gutsbezirke als kiescollege bijeen te doen komen, was het doel zelf, keuze van den „Amtshauptmann", zoo afkeurenswaardig mogelijk. 't Was hierop dat de regeering bij de

---

1) Vergad. H. van Afgev. van 18 Jan. 1870, Sten. Versl. III, pag. 1530.

2) Zie hierover GNEIST, Pr. Kreisordnung pag. 96—97.

3) Vergad. v. 19 Jan., ter laatstgen. pl. pag. 1553.

toelichting van haar tweede ontwerp — nadat zij de Kamer bij het vorige ontwerp in MIQUEL's geest had zien beslissen [1]) — vooral den nadruk legde [2]):

„Dienvolgens — d. i. volgens het besluit van het Huis van Afgev. — zou dus het ambt van den Amtshauptmann een gekozen ambt eener corporatie worden, terwijl het volgens het regeeringsontwerp gedacht was als een in opdracht en onder autoriteit van het hoogste staatsgezag uit te oefenen staatsambt. En een zoodanig kan het ambt van Amtshauptmann — en evenzoo in het tegenwoordige ontwerp dat van Amtsvorsteher — naar zijn aard inderdaad slechts zijn. Want de voornaamste bevoegdheden van den Amtshauptmann — het beslissen over gevangenneming en vrijlating, de meeste dwangmaatregelen der veiligheids- en welvaartspolitie, de rechtspraak bij de veldpolitie, de voorloopige inhechtenisneming voor overtredingen, de civiele rechtspraak in dienstbodenkwesties enz. — behooren niet zoozeer tot het gebied der huishoudelijke administratie, als wel tot dat der rechterlijke macht. Zulke rechterlijke functies zullen echter een vasten grondslag en voldoenden waarborg voor onbevangen en onpartijdige handhaving eer in een opdracht door het staatsgezag vinden, dan in een door de belanghebbenden voor korte termijnen verleend mandaat van vertrouwen.

„Wanneer hiertegen is aangevoerd, dat in de steden van de oostelijke provincies der monarchie de gekozen burgemeester dezelfde staatsfuncties heeft, die voor den Amtsbezirk aan den Amtsvorsteher zullen te beurt vallen, dan zal deze vergelijking toch niet steekhoudend geacht kunnen worden. Immers terwijl in het ambt van burgemeester — nog daargelaten, dat hij voor twaalf jaren gekozen wordt en aan

1) Sten. Versl. H. van Afg. 1869—70 III, pag. 1617.
2) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72 I, p. 373.

bevestiging door de regeering of den koning onderworpen is — de huishoudelijke zijde verre de staatszijde overtreft, zou in de Amtsbezirke, zelfs wanneer deze tot corporaties verklaard werden, de verhouding omgekeerd zijn."

Na vervolgens vooropgesteld te hebben, dat de Amtsbezirke tot dusver elke basis tot vorming eener corporatie misten, en 't ook niet waarschijnlijk was dat vrijwillig tot het vormen daarvan zou worden overgegaan, verklaarde de regeering, dat, ook al mocht op de eene of andere wijze eene ambts-corporatie tot stand komen, 't dan nog — afgezien van de boven aangevoerde principieele gronden — verkeerd zou zijn, den Amtsvorsteher uit keuze der ambtsingezetenen te doen voortkomen; want wegens den aard der Amtsbezirke, door samenvoeging ontstaan, zouden onvermijdelijk de belangen der verschillende onderdeelen bij de verkiezing den doorslag geven, en de kleinere buurtschappen door de grootere beheerscht worden. „Doch niet de behartiging van plaatselijke belangen, maar onpartijdige handhaving van het publiek recht in den Amtsbezirk moet de taak van den Amtsvorsteher zijn."

Terwijl dus de regeering in haar tweede ontwerp den Amtsbezirk als louter-administratief distrikt, onder een van staatswege benoemd hoofd, handhaafde, wijzigde de Tweede Kamer haar oude besluiten in zooverre, dat thans de tot een Amtsbezirk behoorende gemeenten en Gutsbezirke met algemeen goedvinden bevoegd zouden zijn enkele huishoudelijke aangelegenheden tot ambtszaken te maken [1]), de bepaling van de tegenwoordige § 53, een compromis dus tusschen het regeeringsvoorstel en den vroegeren wensch der Tweede Kamer. Terwijl de regeering verklaarde, nu er van dwang geen sprake meer was, op dit punt te kunnen toegeven, ontstond er strijd over een ander.

1) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72 III, p. 1343.

In het tweede ontwerp had zij nl. eenige algemeene regels voor het vormen der Amtsbezirke gegeven [1]), ongeveer gelijk aan de thans in § 48 vervatte, welke beoogden zooveel mogelijk aan de bestaande verhoudingen aan te sluiten, waar 't kon de gemeenten en Gutsbezirke een afzonderlijk ambt te laten uitmaken, en een samengesteld ambt slechts daar als aanvulling voor te schrijven, waar 't belang der wetsuitvoering het vereischte. Een eerste gevolg hiervan was, dat de Amtsbezirke belangrijk kleiner zouden worden, doch met opzet waren geen getallen genoemd, gelijk in het eerste ontwerp, opdat men zooveel mogelijk naar plaatselijke gesteldheid de distrikten zou kunnen vormen.

Juist betreffende dit laatste punt stond de commissie uit de Tweede Kamer eene andere meening voor. Vreezende, dat anders of de oude verhoudingen onder een nieuwen naam zouden blijven bestaan, of wel de neiging tot afzondering der gemeenten en Gutsbezirke de overhand zou behalen, wilde zij deze gevaren voorkomen, door in de wet voor te schrijven, dat eene gemeente minstens 500 inwoners moest hebben om een afzonderlijk ambt te mogen vormen, en dat de samengestelde ambten niet beneden de 800 en niet boven de 3000 inwoners mochten bevatten [2]).

Daar de pruisische dorpen meest zeer klein zijn, werd hierdoor aan de groote meerderheid de kans, een afzonderlijk ambt te vormen, ontnomen. Het Huis van Afgev. handhaafde de door zijne commissie voorgestelde getallen, hoewel thans overigens tusschen regeering en afgevaardigden betreffende het karakter en doel der Amtsbezirke overeenstemming heerschte.

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72 I, p. 350.
2) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72 III, p. 1339.

Het Heerenhuis verklaarde zich in hoofdzaak, wat betreft de thans in §§ 46—48 neergelegde voorschriften, met de regeering homogeen, en was ook tegen de opneming der beperkende cijfers [1]). Deze kwestie was een dier verschilpunten tusschen de regeering en het Huis van Afgev., waarin de minister ZU EULENBURG bij het indienen van het derde ontwerp verklaarde niet te kunnen toegeven: „De regeering is van meening, dat zulk eene instructie, die bovendien nog met eene massa voorbehoedmiddelen en uitzonderingen omgeven is, niet in de wet behoort, maar dat voldoend richtsnoer voor de uitvoering der wet reeds aanwezig is in de bepalingen, die over het begrip, de beteekenis en de taak van den Amtsbezirk in 't algemeen handelen [2]).

Ditmaal werden de regeeringsvoorstellen ongewijzigd aangenomen. De vrucht van al het bovenstaande waren de volgende voorschriften omtrent aard en vorming der Amtsbezirke:

Tot uitoefening der politie en vervulling van andere publieke aangelegenheden wordt elke Kreis, met uitzondering der steden, gedeeld in Amtsbezirke (§ 47). Voor het vormen der Amtsbezirke gelden de volgende beginselen:

1°. Elke Amtsbezirk zal zooveel mogelijk een plaatselijk-aaneengesloten en afgeronde oppervlakte omvatten, wier grootte en bevolking zoodanig zal moeten geregeld worden, dat eenerzijds de vervulling der door de wet aan het ambt opgelegde taak verzekerd is, en anderzijds niet verhinderd wordt dat het lokale bestuur in persoon en als eereambt kan worden uitgeoefend.

2°. Gemeenten, die de overeenkomstig de wetsbepalingen

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 495.

2) Sten. Versl. H. van Afg. 1872—73 I, p. 14.

aan het ambt ten deel vallende taak uit eigen krachten kunnen vervullen, moeten, wanneer niet de plaatselijke ligging de toevoeging van andere gemeenten of Gutsbezirke noodig maakt, op haar verzoek tot een Amtsbezirk gemaakt worden.

3°. Gutsbezirke die afgezonderd gelegen zijn, en zonder groote tusschenruimten een samenhangend gebied van aanmerkelijken omvang beslaan, kunnen op hun verzoek, onverschillig hun aantal bewoners, onder de overige voorwaarden der n°s 1 en 2 tot Amtsbezirke verklaard worden.

4°. Alle overige gemeenten en Gutsbezirke worden tot Amtsbezirke samengevoegd. Speciaal moeten gemeenten en Gutsbezirke, die plaatselijk verbonden zijn, onder denzelfden Amtsbezirk gebracht worden.

Bij de grensbepaling der samengestelde Amtsbezirke moet zooveel mogelijk daarop gelet worden, dat de in de Kreise bestaande verbanden (kerspelen, schooldistrikten, distrikten voor den aanleg van wegen, enz.) niet verbroken worden (§ **48**).

Blijkens bovenstaande regelen bestaat er dus tusschen gemeenten en Gutsbezirke dit verschil, dat de eerste, wanneer zij aan de wettelijke voorwaarden voldoen, het recht hebben zich tot Amtsbezirk te doen verklaren, terwijl de Gutsbezirke nimmer een recht daarop hebben [1]).

Volgens § **49** geschiedt de vorming der Amtsbezirke, alsmede hare eventueel noodzakelijke verandering, na verhoor der betrokkenen, op voordracht van den volgens deze wet gekozen Kreisdag, door den minister van binnenlandsche

---

1) Zie verder de betreffende deze materie uitgevaardigde Ministerieele Instructie van 18 Juni 1873 — VON BRAUCHITSCH p. 321 — waaruit o. a. blijkt, dat al werden de vroeger zoo betwiste cijfers niet in de wet geduld, de regeering ze toch wenscht in acht genomen te zien, waar lokale omstandigheden dat niet beletten.

zaken. Tegen deze competentverklaring van den minister, door de regeering voorgesteld, werd zoowel in het Huis van Afgev. als in het Heerenhuis geageerd; in plaats van den minister wenschte men den opperpresident, die dichter bij de feitelijke toestanden staat. Het daartoe gedane voorstel werd in het Heerenhuis aangenomen [1]). Doch gelijkluidend met de beide vorige was het derde regeeringsontwerp; de eenheid van toepassing der Kreiswet, zeide de minister, vereischte dat het oppertoezicht over de vorming der Amtsbezirke bij het centraal gezag berustte [2]). Aldus is ook beslist. Bovenstaande regeling betreft echter slechts de voorloopige vorming. De herziening en definitieve vaststelling — zegt het 2de lid — alsmede elke latere verandering der Amtsbezirke, geschiedt door den minister van binnenlandsche zaken in overleg met den Bezirksausschusz na voorafgaand hooren van de betrokkenen en den Kreisdag. — Aldus luidt de bepaling sedert de Competentiewet van 1883 § 6, waardoor de Bezirksausschusz in de plaats van den Provinzialrath is gekomen. — De definitieve vaststelling der Amtsbezirke mag eerst na verloop van een openlijk bekend te maken voldoenden termijn geschieden. Veranderingen van die gemeente- of Gutsbezirksgrenzen, die tevens grenzen van een Amtsbezirk zijn, hebben vanzelf de verandering der laatste ten gevolge.

Daar in de praktijk gebleken was, dat de in § 48 vastgestelde regels voor de vorming der Amtsbezirke soms belemmerend werkten, heeft de Novelle door het invoegen eener nieuwe § **49** *a* daarvan in sommige gevallen afwijking toegelaten: De minister van binnenlandsche zaken, in overleg met den Bezirksausschusz — eveneens sinds 1883 —

---

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 495, Bijl. p. 708.
2) Sten. Versl. H. van Afg. 1872—73 I, pag. 84.

is bevoegd landgemeenten en Gutsbezirke, die in het gebied van eene tot een land-Kreis behoorende stad gelegen zijn of onmiddellijk daaraan grenzen, wat betreft de politiezorg, na het hooren der betrokken partijen en van den Kreisdag, met de stad te vereenigen, voorzoover dit in het publiek belang noodig is. Wanneer partijen 't niet eens kunnen worden, wordt de bijdrage van de landgemeente of den Gutsbezirk tot de kosten der stedelijke politiezorg door den Bezirksausschusz bepaald. De minister kan, in overleg met den Bezirksausschusz, in bovengenoemde gevallen gelijktijdig de uittreding van de betrokken landgemeenten en Gutsbezirke uit het ambt, waartoe zij tot dusver behoorden, uitspreken. Over de hierdoor noodig wordende vereffening tusschen de betrokkenen beslist de Kreisausschusz. Tegen deze beslissing heeft binnen twee weken het verzoek tot mondelinge behandeling voor den administratieven rechter plaats. Zonder uitdrukkelijke bepaling ware dit uittreden wegens § 48 onmogelijk geweest, daar alle gemeenten en Gutsbezirke, die geen afzonderlijken Amtsbezirk vormden, tot Amtsbezirke vereenigd moesten worden. Thans kan dus de gemeente of Gutsbezirk òf alleen wat betreft de politiezorg, òf geheel en al van den Amtsbezirk worden losgemaakt.

De vorige §§ handelden over den aard en de vorming der Amtsbezirke, de thans volgende over hunne organen. De organen van den Amtsbezirk zijn de Amtsvorsteher en de Amtsausschusz (§ 50).

Volkomen in overeenstemming met het door haar aan den Amtsbezirk toegedachte karakter, had de regeering noch in haar eerste, noch in haar tweede ontwerp van eene vertegenwoordiging gerept; de instelling van een Amtsausschusz is afkomstig van de commissie uit het Huis van Afgev., en werd door de rechterzijde, die er — misschien niet ten onrechte — eene vermomde poging in

zag om de vorming van „Sammtgemeinden" te bevorderen, fel bestreden [1]). Doch de regeering verklaarde, zich steeds tegen dwang bij het vereenigen van gemeenten verzet te hebben, maar tegen vrijwillige vereeniging niet het minste bezwaar te hebben, waarom zij ook de instelling van den Amtsausschusz voor de behartiging van de eventueel door vrijwillig besluit gemeengemaakte aangelegenheden (§ 53), wel niet dringend noodig maar ook niet schadelijk achtte [2]).

Het Heerenhuis oordeelde daar anders over, en verwierp den Amtsausschusz [3]), doch het jongste ontwerp nam hem weer op, naar het plan van de Tweede Kamer, nl.: Voor de samenstelling van den Amtsausschusz gelden, totdat de Landgemeentewet tot stand komt, de volgende bepalingen:

1°. In de samengestelde ambten bestaat de Amtsausschusz uit vertegenwoordigers van alle tot het ambt behoorende gemeenten en Gutsbezirke. Elke gemeente en elke Gutsbezirk moet minstens door één afgevaardigde vertegenwoordigd zijn. De vertegenwoordiging der gemeenten geschiedt eerstens door den Gemeindevorsteher, dan door de schepenen, en wanneer ook hun aantal niet voldoende is, door andere door de gemeente gekozen leden. Het getal der vertegenwoordigers van elke gemeente en der aan elken Gutsbezirk toe te kennen stemmen wordt naar verhouding van de belastingbijdrage en het zielental door een, na aanhooring van de betrokkenen, op voorstel van den Kreisausschusz door den Kreisdag vast te stellen statuut geregeld. Op bezwaren hiertegen wordt definitief beslist door den Bezirksausschusz. Vertegenwoordigers van eene gemeente of een Gutsbezirk kunnen slechts personen zijn, die de in § 96

1) Vooral door den afgev. VON GOTTBERG, in de vergad. van 19 Maart 1872 Sten. Versl. 1871—72 III, p. 1368.

2) T. z. p. 1372.

3) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 501, Bijl. p. 708.

onder *a.* en *b.* genoemde eigenschappen bezitten. — Zie aldaar. —

2°. In die ambten, die uit slechts eene gemeente bestaan, neemt de gemeentevergadering, resp. gemeenteraad, de taak van den Amtsausschusz waar.

3°. In die ambten, die uit slechts eenen Gutsbezirk bestaan, vervalt de Amtsausschusz (§ **51**)[1]).

Door de Novelle van '81 is vooreerst bovenstaande bepaling van het passieve kiesrecht ingelascht, waardoor hieromtrent overeenstemming kwam met de verkiesbaarheid voor den Kreisdag, en in de tweede plaats de beslissing over bezwaarschriften in plaats van aan den Provinzialrath aan den Bezirksrath (dus sinds '83 aan den Bezirksausschusz) gegeven, met de uitdrukkelijke bepaling, dat hij de statuten ook mocht wijzigen.[2]) Bovendien bracht de Novelle eene nieuwe § **51** *a*, ontleend aan de vroegère Competentiewet: Tegen eene plaats gehad hebbende verkiezing van een lid van den Amtsausschusz (§ 51 n°. 1) kan elk lid van de kiesvergadering binnen twee weken beklag bij den voorzitter van het stembureau doen. Over dit beklag, waarover vooraf de betrokkenen gehoord moeten worden, beslist de Amtsausschusz. Overigens onderzoekt de Amtsausschusz de geloofsbrieven zijner leden van ambtswege en beslist daaromtrent.

Elke verkiezing verliest voorgoed of tijdelijk hare werking, wanneer blijkt, dat de voor de verkiesbaarheid voorgeschreven voorwaarden niet aanwezig waren of deze voorgoed of tijdelijk ontbreken. Hetzelfde geldt van het onmiddellijk op de wet berustende lidmaatschap van den

1) Hierbij is te vergelijken de Circulaire van den Min. v. binn. zaken betreffende de vorming der Amtsausschüsse, van 18 Dec. 1873, VON BRAUCHITSCH, pag. 347.

2) Bijl. Sten. Versl. H. van Afgev. 1880—81 pag. 303.

Amtsausschusz. Deze heeft te beslissen of een dier gevallen aanwezig is.

Tegen de volgens bovenstaande voorschriften genomen beslissingen van den Amtsausschusz kan binnen twee weken eene klacht bij den Kreisausschusz ingediend worden. Zij komt ook aan den Amtsvorsteher toe. De klacht heeft geene opschortende werking; toch mogen nieuwe verkiezingen vóór de eindbeslissing niet plaats hebben. De Amtsausschusz kan zich bij de procedure door een bijzonderen gemachtigde doen vertegenwoordigen.

Ook de competentie van den Amtsausschusz werd volgens het voorstel van de commissie uit de Tweede Kamer vastgesteld. Tot de bevoegdheden van den Amtsausschusz behoort (§ **52**):

1°. De controle van alle, en de inwilliging van die uitgaven van het armbestuur, die door den Amtsbezirk opgebracht worden (§§ 69 en 70, 4de lid) [1]).

2°. De vaststelling van die politieverordeningen welke de Amtsvorsteher bevoegd is met medewerking van den Ausschusz uit te vaardigen (§ 62).

3°. Het geven van advies over grensverandering van den Amtsbezirk (§ 49).

4°. De instelling en de keuze van bijzondere commissiën of commissarissen tot voorbereiding en uitvoering van besluiten van den Ausschusz.

5°. De beslissing over andere aangelegenheden, die de Amtsvorsteher uit den kring zijner bevoegdheden tot dit doel aan den Ausschusz voorlegt.

---

1) De controle wordt dus vooral uitgeoefend op den Amtsvorsteher; de door den Amtsbezirk te dragen kosten zijn vooral die tot schadeloosstelling van den Amtsvorsteher en de bezoldigingen van de andere beambten. Zie de Circulaire van 10 Juni 1873, Von Brauchitsch pag. 407.

Eene laatste bevoegdheid is den Amtsausschusz in § 53 toegekend; eerst was zij in de rij der overige bevoegdheden opgenomen, doch hare afwijkende, facultatieve aard en de omstandigheid dat zij de uitdrukking is van het over de bestemming der Amtsbezirke getroffen vergelijk, deden eene afzonderlijke plaatsing verkiezen. Immers wij zagen, dat de regeering, die aanvankelijk van eene ambtscorporatie niet wilde weten, later daarvoor gewonnen werd door de uitdrukkelijk daarbij gevoegde voorwaarde, dat slechts vrije verkiezing van alle betrokkenen haar tot stand kon brengen.

De tot een Amtsbezirk behoorende gemeenten en Gutsbezirke — zoo luidt § 53 — zijn bevoegd, door algemeen besluit enkele takken van gemeentezorg aan den Amtsbezirk toe te wijzen. Geldt 't hierbij het opbrengen van belastingen door den Amtsbezirk, wier wijze van heffen niet wettelijk vaststaat, dan moet de overeenstemming der betrokkenen zich ook daarover uitstrekken. Over zulke aan den Amtsbezirk overgedragen aangelegenheden komt dan de beslissing aan den Amtsausschusz toe.

Hieraan sluit zich onmiddellijk § 55 aan:

Voor de naar het voorschrift dezer wet aan de gemeenten en Gutsbezirke gemeene aangelegenheden — dit slaat dus op § 52 n°. 1 en § 53 — heeft het ambt de rechten eener corporatie. Naar buiten wordt de corporatie vertegenwoordigd door den Amtsvorsteher. Akten, waarbij het ambt verbonden wordt, moeten door den Amtsvorsteher en minstens één lid van den Amtsausschusz, onder aanhaling van het desbetreffende besluit van den Amtsausschusz, voltrokken worden.

Buiten de in deze § genoemde opzichten is de Amtsbezirk dus slechts distrikt van administratie zonder huishouding en rechtspersoonlijkheid.

De Amtsvorsteher roept den Amtsausschusz bijeen en zit

daarin voor, met vol stemrecht [1]). De vergaderingen van den Amtsausschusz zijn openbaar. Voor enkele onderwerpen kan door een in geheime vergadering te nemen besluit de openbaarheid uitgesloten worden.

De Amtsausschusz kan slechts besluiten nemen wanneer meer dan de helft der leden aanwezig is. Dit geldt niet wanneer de leden, te tweede male tot beraadslaging over dezelfde zaak bijeengeroepen, nochtans niet in voldoend aantal verschenen zijn. Bij de tweede beraadslaging moet hierop uitdrukkelijk gewezen worden. De besluiten van den Amtsausschusz worden met meerderheid van stemmen genomen. Bij staking van stemmen geldt het voorstel als verworpen (§ **54**).

Besluiten van den Amtsausschusz, welke diens bevoegdheid tebuiten gaan of de wet schenden, moet de Amtsvorsteher, desnoods op bevel van hoogerhand, met opgave van redenen, schorsen. Tegen de beschikking van den Amtsvorsteher kan de Amtsausschusz binnen twee weken eene klacht bij den Kreisausschusz indienen. Tot handhaving zijner rechten bij de procedure kan de Amtsausschusz een bijzonderen vertegenwoordiger kiezen (§ **54** *a*). Door deze in '81 in de wet gebrachte bepaling is deze aangelegenheid in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen voor den Kreisdag en Kreisausschusz geregeld. Ook de drie volgende §§ dateeren van '81; § 53 der oude Competentiewet teruggevend, zegt § **55** *a*:

Besluiten der ambten over de vervreemding van grondstukken of onroerende rechten of het aangaan van leeningen, waardoor het ambt met een schuldenlast bezwaard of de

1) In de commissie uit het H. van A. van '81 is het voorstel, minstens éénmaal per jaar bijeenroeping verplicht te stellen, met eene stem meerderheid verworpen. Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1880—81 II, p. 1792.

reeds bestaande schuldenlast vergroot zou worden, moeten door den Kreisausschusz bekrachtigd worden. Zonder deze bekrachtiging zijn de genoemde rechtshandelingen nietig. Tot het totstandkomen eener Landgemeentewet is voor de opneming van gelden door den Amtsausschusz de toestemming van alle tot het ambt behoorende gemeenten en Gutsbezirke noodig.

Volgens § **55** *b* wordt het staatstoezicht over de ambten bij uitzondering door den Kreisausschusz uitgeoefend en beslist dus deze:

1°. Over de wijze van executie op de ambten wegens geldvorderingen. (Volgens § 15, 4° van de Invoeringswet van het Wetb. van Burg. Rechtsv. van 30 Jan. 1877, worden de wettelijke voorschriften over de executie op den staat, de provincie enz. door genoemd Wetboek onveranderd gelaten).

2°. Over de vaststelling en de vergoeding der bij kassen en andere administratiën van het ambt voorkomende tekorten, naar maatstaf van de Verordening van 24 Jan. 1844.

3°. Over het weigeren, de rekening en verantwoording aan te hooren of daarvoor decharge te verleenen aan de comptabele ambtenaren.

Het besluit sub 2° en 3° is, behoudens den gewonen rechtsweg, definitief. § 55 *b* verving gedeeltelijk § 57 der oude Competentiewet.

In § **55** *c*, die wel aan § 55 *b* had mogen voorafgaan, wordt dan het gewone staatstoezicht over het bestuur der ambten geregeld, en dit, onverminderd de vorige bepalingen, in eerste instantie aan den landraad, als voorzitter van den Kreisausschusz, in tweede en laatste instantie aan den regeeringspresident opgedragen. Zoo is het nl. geregeld door § 5 van de Competentiewet van '83; immers de Novelle had het toezicht in eerste instantie aan den Kreisausschusz, in

tweede en laatste instantie aan den Bezirksrath gegeven. De tegenwoordige regeling was in '81 door de regeering voorgesteld, maar toen door het Huis van Afgev. verworpen.

Bezwaarschriften bij de toeziende autoriteiten in ambtsaangelegenheden — zegt het 2de lid — moeten in alle instanties binnen twee weken ingeleverd worden.

Het tweede orgaan van het ambt is de Amtsvorsteher. Over zijne benoeming handelt § **56.** Wij zagen dat het regeeringsvoorstel, volgens hetwelk hij door den koning benoemd zou worden, door het Huis van Afgev. in '69 was verworpen en in de plaats daarvan besloten, hem te doen kiezen door den Amtsausschusz, onder bekrachtiging van den Kreisausschusz. Tevens zagen wij de kritiek van het beginsel der keuze van een politieorgaan in het tweede regeeringsontwerp [1]). In dit ontwerp werd voorgesteld: den Amtsvorsteher door den opperpresident te doen benoemen; den Kreisdag jaarlijks eene lijst der voor Amtsvorsteher geschikte personen te doen opmaken, om aan den opperpresident voor te leggen [2]). Het Huis van Afgev. legde zich thans bij de benoeming door den opperpresident neer, doch wilde dezen gebonden zien aan de voordracht van den Kreisdag [3]). Doch het Heerenhuis, meegaande met zijne commissie, die in dat geval het recht van benoeming een loutere formaliteit achtte, wilde dat de Kreisdag enkel zou gehoord worden [4]).

Bij de indiening van het derde ontwerp-Kreiswet ver-

---

1) Zie ook het afkeurend oordeel van GNEIST in Preuss. Kreisordnung, pag. 32—53, speciaal pag. 48 vv.

2) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72 III, p. 1343.

3) Sten. Versl. H. van Afg. 1871—72 III, p. 1384. Een amendement, om door den Kreisdag den Amtsv. te doen kiezen, werd verworpen.

4) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72, p. 680.

klaarde de minister [1]), dat over de benoeming, in tegenstelling met de keuze, thans eenstemmigheid heerschte, maar dat het verschil nog liep over de vraag, uit welke personen de benoeming moest geschieden. Tegen het voorstel van het Huis van Afgev. waren bezwaren: immers 't was denkbaar dat de Kreisdag, om de eene of andere reden geschikte personen van de lijst wegliet; hiertegen moesten waarborgen gevonden worden, doch welke, dit wenschte de regeering aan de Provinciale wet over te laten. Nadat een amendement, volgens hetwelk de Kreisdag op zijne voordracht kon plaatsen wie hij wilde, waardoor de Kreisdag een indirekt kiesrecht zou gekregen hebben, was verworpen [2]), kwamen regeering en afgevaardigden eenstemmig tot het besluit, dat de voordracht van den Kreisdag alle voor het ambt geschikte ambtsingezetenen moest bevatten, en de waarborgen hiervoor nog nader in de Provinciale wet zouden gegeven worden, zoodat van een indirekt kiesrecht geen sprake meer kan zijn. Daarentegen is de opperpresident aan de voordracht gebonden, zooals nog nader uit § 58 zal blijken. De verwijzing naar de Provinciale wet kon in '81 vervangen worden door de daar gegeven bepaling zelve, zoodat thans § 56 het volgende voorschrijft:

De Amtsvorsteher wordt benoemd door den opperpresident. De benoeming geschiedt op grond van voorslagen van den Kreisdag, waarin uit de ambtsingezetenen de tot Amtsvorsteher geschikte personen op te nemen zijn.

Weigert een Kreisdag, op de vordering van den opperpresident deze voordracht aan te vullen, dan beslist de Provincialrath op verzoek van den opperpresident, of er, en welke personen nog in de lijst moeten opgenomen worden.

1) Sten. Versl. H. van Afg. 1872—73 I, p. 14.
2) Sten. Versl. H. van Afg. 1872—73 I, p. 90.

De benoeming geschiedt voor 6 jaren [1]). De Amtsvorsteher wordt door den landraad beëedigd.

In die ambten, die slechts uit eene gemeente of eenen zelfstandigen Gutsbezirk bestaan, is de Gemeinde — resp. Gutsvorsteher tevens Amtsvorsteher.

De laatste voorschriften vonden geene bestrijding. Ook is overigens de § in 1881 niet gewijzigd, daar verschillende amendementen, om in plaats van door den Kreisdag de voordracht door den Kreisausschusz te doen opmaken, om in plaats van ambtsingezetenen te lezen Kreisingezetenen, en eindelijk weer om den Amtsvorsteher door den Amtsausschusz te doen kiezen, alle in de commissie van het Huis van Afgev. voorgesteld, door de meerderheid werden verworpen [2]).

Voor elk ambt wordt, op dezelfde wijze als de Amtsvorsteher benoemd wordt, een plaatsvervanger van hem aangesteld (§ 57). Noch de regeering noch de commissie uit de afgevaardigden kenden in hare eerste ontwerpen een permanenten plaatsvervanger; deze is 't eerst in de Tweede Kamer voorgesteld, doch toen verworpen, wegens het gevaar dat men, bij de door velen reeds gevreesde moeite om de noodige Amtsvorsteher te vinden, voor het benoemen hunner plaatsvervangers tot ondergeschikten zijn toevlucht zou moeten nemen [3]). De Eerste Kamer kwam echter op het denkbeeld terug, en zag hare voorstellen door het laatste regeeringsontwerp overgenomen, zoodat thans liefst een permanente plaatsvervanger benoemd wordt, doch wanneer deze niet te vinden is een tijdelijke, zooals de regeering aanvankelijk alleen gewenscht had. Eerstgenoemde wordt op

---

1) Volgens § 8 mag de Amtsvorsteher evenwel na 3 jaren zijn ambt neerleggen.

2) Bijl. Sten. Versl. H. van Afg. 1880—81 II, p. 1794.

3) Sten. Versl. H. v. Afg. 1871—72 III p. 1384.

dezelfde wijze als de Amtsvorsteher zelf benoemd, en neemt diens functies bij verhindering waar; de landraad is hiervan te verwittigen, zoodra de verhindering langer dan drie dagen duurt. Ook treedt de plaatsvervanger op, wanneer de plaats van den Amtsvorsteher openvalt, totdat een opvolger benoemd is.

Wanneer in het ambt zich geen voor plaatsvervanger geschikt persoon bevindt, dan treedt een tijdelijk-plaatsvervanger op, dan draagt nl. de Kreisausschusz — en niet, zooals het Heerenhuis gewild had, de landraad [1]) — onderwijl de functies van Amtsvorsteher aan een naburigen Amtsvorsteher op, of, na voorafgaand overleg met de stedelijke vertegenwoordiging, aan den burgemeester van een naburige stad. Eene zelfde voorziening geschiedt in geval van het gelijktijdig openvallen van het ambt van den Amtsvorsteher en zijn plaatsvervanger of wanneer zij gelijktijdig verhinderd zijn.

Is de Amtsvorsteher bij eene ambtszaak persoonlijk betrokken, dan moet de Kreisausschusz den plaatsvervanger of een der naburige Amtsvorsteher, resp. burgemeesters, daarmee belasten. In de gemeenten die een eigen Amtsbezirk vormen, vervangt naar aanwijzing van den Kreisausschusz een der schepenen den Gemeindevorsteher in zijne kwaliteit van Amtsvorsteher. In de beide laatste gevallen is het besluit van den Kreisausschusz definitief [2]).

Is nu volgens de verklaring van den Kreisdag voor een Amtsbezirk noch een geschikte Amtsvorsteher te vinden, noch een tijdelijke waarneming zijner functies door een naburigen Amtsvorsteher of burgemeester mogelijk, dan stelt de opperpresident op voordracht van den Kreisausschusz een commissaris-Amtsvorsteher aan. Voor het aanvaarden

---

1) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 681.

2) Overgenomen uit § 54, 2[le] lid, der oude Comp. wet.

van het bestuur van een naburigen Amtsbezirk heeft een burgemeester de toestemming van den stedelijken raad noodig. Voorzoover de omstandigheden het toelaten, kan een commissaris-Amtsvorsteher met het bestuur van twee of meer ambten tegelijk belast worden (§ **58**) [1]).

Juist uit de woorden „volgens de verklaring", die door het Huis van Afgev. in de plaats zijn gesteld voor de woorden „na aanhooring", blijkt het aandeel dat de Kreisdag in de benoeming van den Amtsvorsteher heeft, en het bindend karakter van zijne voordracht: Eerst nadat hij verklaard heeft geen geschikten persoon te weten, mag de opperpresident een commissaris aanstellen [2]).

Thans komen wij tot de functies van den Amtsvorsteher. Deze zijn: (§ **59**).

1°. De politie, in 't bijzonder de veiligheids-, orde-, zeden-, gezondheids-, dienstboden-, armen-, wegen-, water-, veld-, jacht-, visscherij-, nijverheids-, bouw-, brandpolitie, enz. voorzoover zij niet door bijzondere wetten aan den landraad of andere ambtenaren is opgedragen [3]).

2°. De overige publieke aangelegenheden van het ambt, volgens nader voorschrift dezer wet [4]).

---

1) Zie ook de Instructie van 18 Juni 1873, VON BRAUCHITSCH, pag. 327 vv.

2) Tot toetsing van de veelvuldig geuite voorspelling, dat voor eere-Amtsvorsteher de noodige geschikte personen niet zouden te vinden zijn, diene, dat na afloop van den eersten 6jarigen termijn er 4963 eere-Amtsvorsteher waren, en slechts 160 commiss.-Amtsv., te zamen 5123 in 5694 Amtsbezirke. VON BRAUCHITSCH pag. 89.

E. MEIER in VON HOLTZENDORFF's Encyclopaedie geeft de volgende cijfers (pag. 1113) voor 1875: Er waren toen 5658 Amtsbez., waarvan 5002 normaal bezet, een naburige Amtsv. of burgemeester in 345, een commissaris in 311 Amtsbez. Van die 5658 waren 5318 samengestelde Ab.; 104 Gem.-Ab. en 236 Guts-Ab.

3) Zie vele voorbeelden daarvan: VON BRAUCHITSCH, pag. 96.

4) Dit doelt op §§ 53 vv.

Onder de volgens 1° den Amtsv. opgedragen waterpolitie is de rivier-, scheepvaart- en havenpolitie niet begrepen. Het motief dezer in '81 uit de oude Compet.wet overgenomen beperking was de aard dezer politie, die geen lokale uitoefening toelaat. Sommige door het 1ste regeeringsontwerp aan den Av. toegekende bevoegdheden, zijn bij het 2de aan den Kreisausschusz toegekend, deels omdat collegiale behandeling beter scheen, deels omdat ze van contentieusen aard waren. Het eerste geldt speciaal van het toezicht op de in den Amtsbezirk gelegen dorpen en Gutsbezirke. Wel kan de Av. hierbij nog als ondergeschikte van landraad en Kreisausschusz optreden. (§ 66).

Vooral het feitelijk optreden van den Av., in plaats van, als gewoonlijk, door eene beschikking uit te vaardigen, heeft § **60** op 't oog, luidende: De Av. heeft het recht en de verplichting, om daar waar de handhaving der openbare orde, rust en veiligheid zijne tusschenkomst vereischt, de noodige bevelen te geven en te doen uitvoeren.

Daar de politie op de openbare wegen moeilijk ambtsgewijze kan worden uitgeoefend, bepaalt § **61**, in 1881 belangrijk verkort [1]), dat de Kreisausschusz definitief den Av. of burgemeester aanwijst, die de met betrekking tot de openbare wegen noodige politiemaatregelen te nemen heeft, wanneer de daarbij betrokken personen tot verschillende ambten of ambten en steden behooren. Deze bepaling geldt ook wanneer in zake van voorvloed of andere politie-aangelegenheden maatregelen getroffen moeten worden.

§ **62** handelt over des Av.'s bevoegdheid tot uitvaardigen van strafverordeningen. Het door de §§ 5 vv. der Wet van

---

1) Daarbij is verklaard, dat, al zegt de § 't thans niet meer uitdrukkelijk de politie op de straatwegen als vroeger aan den landraad en de Bezirksregierung blijft. Sten. Versl. H. van A. 1880–81 II, p. 1715.

11 Maart 1850 aan het hoofd der plaatselijke politie voor den omtrek eener gemeente toegekende recht tot uitvaardiging van politie-strafverordeningen wordt op den Av. overgedragen, met dien verstande, dat hij niet alleen voor het gebied eener enkele gemeente of enkelen Gutsbezirk, maar ook van meer gemeenten of Gutsbezirke en voor den geheelen Amtsbezirk, met goedkeuring van den Amtsausschusz, ook in geval van § 7 der wet, dergelijke verordeningen mag uitvaardigen [1]). Weigert de Amtsausschusz zijne goedkeuring, dan kan zij door den Kreisausschusz verleend worden; diens besluit is definitief. De goedkeuring door den Kreisausschusz, wanneer de Amtsausschusz haar weigert, is eene door de regeering in haar 3de ontwerp uitgedachte schikking, waarbij zij haar vroeger ingenomen standpunt, dat toestemming van den Amtsausschusz niet gevergd mocht worden, losliet, terwijl de Tweede Kamer haar niet meer als conditio sine qua non handhaafde.

Eindelijk heeft de Av. in aangelegenheden zijner bevoegdheid het recht van voorloopige gevangenzetting naar de voorschrifteu der Wet van 14 Maart 1852 [2]). (§ **63**).

§ **64**, handelend over de rechtspraak van den Av., is naar gelegener plaats overgebracht.

Nu volgen eenige §§, waarin de ambtelijke verhouding van den Av. tot zijne ondergeschikten en zijne superieuren geregeld wordt. Daar de Av. de vroegere lokale politie-autoriteiten op het platteland hebben vervangen, zijn de

---

1) § 6 der wet van '50 noemt o.a. als onderwerpen van politieverordeningen: Veiligheid van personen en goederen, publiek verkeer, marktwezen, publieke bijeenkomsten, logementen en herbergen, enz. enz.

§ 7 vereischt voor verordeningen van landbouw-politie de toestemming van de gemeentevertegenwoordiging.

2) Deze wet is vervangen door die van 23 April 1883, welke voor het geheele koninkrijk geldt. Te vinden bij VON BRAUCHITSCH, p. 365.

Gemeinde- en Gutsvorsteher wat betreft de politie slechts zijne helpers. Zij zijn daarom, volgens § **65**, verplicht de bevelen en opdrachten, die de Av. hun binnen den kring zijner wettelijke bevoegdheid in dienstzaken geeft, na te komen, en kunnen hiertoe met de volgens § 132 der Wet op het Algemeen Staatsbestuur van 30 Juli 1883 [1]) aan de plaatselijke politieautoriteiten toekomende dwangmiddelen, uitgezonderd gevangenzetting, genoopt worden. Een disciplinair strafrecht heeft de Av. tegen hen niet. De gensdarmes moeten aan de bevelen van den Av. in politiezaken gehoorzamen. Aan zijn ambtelijk toezicht zijn zij niet onderworpen.

Wat betreft de verhouding van den Av. tot zijn superieuren, zoo volgt uit zijne kwaliteit van politieorgaan, dat (§ **66**) landraad en Kreisausschusz bevoegd zijn, zoowel voor aangelegenheden der algemeene staatsadministratie en der Kreishuishouding als bij het toezicht op de inwendige aangelegenheden der tot het ambt behoorende gemeenten en Gutsbezirke, zijne bemiddelende en adviseerende hulp in te roepen.

Het toezicht op de ambtsvervulling van den Av. oefent de landraad uit, als voorzitter van den Kreisausschusz (§ **67**). Dat hierin geen disciplinair strafrecht ligt opgesloten, blijkt uit de volgende §. Het Heerenhuis wenschte de woorden „als voorzitter van den Kreisausschusz" geschrapt te zien, daar de landraad bij het toezicht op een politieorgaan ook als staatsambtenaar en niet als Kreisambtenaar moest optreden [2]). De Regeering behield ze evenwel, omdat de Av. ook andere dan politiefuncties heeft, en de wet hem

1) Deze is nl. in de plaats gekomen voor § 68 van de Organisatiewet van 1880, welke op hare beurt § 83 van de Kreiswet verving.

2) S. V. Heerenh. 1871—72 p. 509.

juist onder den Kreisausschusz en niet onder den landraad wilde stellen.

Over bezwaarschriften tegen beschikkingen van den Av., niet in politiezaken genomen, beslist de Kreisausschusz, als toeziend college. Tegen politiemaatregelen van den Av. kan een bezwaarschrift bij den landraad of een klacht bij den Kreisausschusz ingediend worden [1]).

Betreffende de ambtsdelicten der Av. worden de bepalingen der Wet van 21 Juli 1852, over de ambtsdelicten der niet-rechterlijke ambtenaren, behoudens de volgende afwijkingen, toepasselijk verklaard (§ **68**):

1°. Over het opleggen van disciplinaire straffen tegen de Av. beslist, voorzoover het disciplinair strafrecht van de provinciale autoriteiten reikt — d. i. waarschuwing, berisping, geldboete tot 90 M., echter bij bezoldigde ambtenaren niet boven hun traktement van één maand [2]) — de Kreisausschusz, en, voor zoover de bevoegdheid van den minister reikt — d. i. waarschuwing, berisping, geldboete tot het traktement van één maand, en bij onbezoldigde ambtenaren tot 90 M. [2]) — de regeeringspresident. De landraad heeft geene disciplinaire strafbevoegdheid tegenover den Av. Tegen het besluit van den Kreisausschusz staat binnen twee weken een bezwaarschrift bij den Bezirksausschusz open, tegen de straf van den regeeringspresident binnen gelijken termijn bij den opperpresident. Tegen de uitspraak van den Bezirksausschusz of den opperpresident kan men binnen twee weken een klacht bij het H. A. G. indienen.

2°. Wordt als disciplinaire maatregel ontslag uit het ambt beoogd, dan neemt de landraad of de regeeringspresident het initiatief, en benoemt een van hen den commissaris van

1) §§ 127 vv. Wet op het alg. Staatsbestuur.
2) §§ 15, 18, 19 der Wet van 1852.

instructie en den staatsprocureur (openbaar ministerie) voor de eerste instantie. Rechter in eerste instantie is de Kreisausschusz, in tweede instantie het H. A. G. Bij het laatste wordt de ambtenaar van het O. M. door den minister van binnenlandsche zaken benoemd.

De Av. vervult eene eerebetrekking; loon voor zijne zijne persoonlijke plichtsvervulling trekt hij niet, wel krijgt hij de daaraan verbonden uitgaven vergoed. Hij is nl. volgens § **69** bevoegd eene schadeloosstelling te verlangen, die na aanhooring der betrokkenen door den Kreisausschusz in totaal wordt vastgesteld. Op dezelfde wijze geschiedt de bepaling van de aan een commissaris-Av. toe te kennen belooning [1]).

Getrouw aan hare belofte, kwam de regeering met de volgende, in § **70** vermelde, regeling omtrent de aan de Kreise voor de aanzienlijke lasten, die zij bij deze wet van den staat overnamen, toe te wijzen fondsen: Als bijdrage tot de kosten van het ambtsbestuur kent de staat aan de Kreise die sommen toe, die hij tengevolge dezer wet door het verminderen der koninklijke politiezorg, door het vervallen der schoutstraktementen en andere politiekosten op de in de staatsbegrooting voor 1873 voor de bovengenoemde doeleinden uitgetrokken gelden in het vervolg zal besparen [2]). De verdeeling van het voor elke provincie vast te stellen bedrag tusschen de verschillende Kreise geschiedt naar gelang van de behoefte door de provinciale vertegenwoordiging, resp. door eene commissie uit haar midden.

Bovendien zal de staat voor de toeneming van uitgaven

---

1) In het jaar 1879—80 bedroeg de gemiddelde vergoeding, die aan een eere-Av. werd toegekend, 604 M., de gemiddelde belooning van een Comm -Av. 1159 M. VON BRAUCHITSCH. p. 104.

2) Namens de regeering werd in het Huis van Afg. de waarschijnlijke besparing op ± 500.000 Mark geraamd. Sten. Versl. 1872—73, I pag. 91.

die de Kreise en ambten door de waarneming van staatsfuncties zullen hebben, bijzondere fondsen toewijzen. De hiertoe uit te vaardigen wet zal over het bedrag en de verdeeling dier fondsen nader beschikken [1]).

Voorzoover de kosten van de ambtsadministratie door de toegewezen staatsfondsen niet gedekt worden, worden ze door het ambt gedragen.

In de samengestelde ambten geldt voor de verdeeling der administratiekosten, wanneer de betrokkenen — d. z. de gemeenten en Gutsbezirke — 't niet eens kunnen worden, de volgens deze wet in den Kreis voor de Kreisbelastingen bepaalde maatstaf.

Door de Novelle is eene nieuwe § **70** *a* ingevoegd, waarbij het recht tot het indienen van bezwaarschriften en reclames aan de ambtsingezetenen op eene analoge wijze is toegekend als in § 19 aan de Kreisingezetenen. Zij hebben nl. dat recht betreffende:

1°. de bevoegdheid om van de openbare inrichtingen en stichtingen van het ambt gebruik te maken;

2°. den aanslag in de kosten van de ambtsadministratie of andere ambtsuitgaven; en wel in beide gevallen — in samengestelde ambten — bij den Amtsausschusz.

Bezwaarschriften en reclames van de laatste soort moeten binnen twee maanden na bekendmaking van den aanslag bij den Amtsvorsteher inkomen. Reclames tegen het bedrag van ambtsopcenten op de rijks-direkte belastingen, die de hoofdsom der laatste treffen, zijn niet geoorloofd. Tegen de beslissing van den Amtsausschusz wordt binnen twee weken geappelleerd bij den Kreisausschusz. Hierbij geldt de bepaling van de tweede zinsnede van het derde lid van § 19. De

---

1) Aldus is geschied door de Dotatiewetten van 30 April '73 en 8 Juli '75.

bezwaarschriften en reclames, alsmede de klacht, hebben geene opschortende werking.

In die gemeenten en Gutsbezirke, die een eigen ambt vormen, worden de kosten van de ambtsadministratie gelijk de overige gemeente- (resp. Guts-) benoodigdheden opgebracht. Zulke ambten hebben geen aanspraak op de staatsfondsen (§ **71**). Al hebben zij geen aanspraak, zoo kan toch aan de gemeenten, die niet op eigen verzoek tot een afzonderlijk ambt verklaard zijn, hulp verleend worden [1]).

Is een ambt nalatig of weigerachtig — zegt § **72** [2]) — om de door hem wettig verschuldigde, door de bevoegde autoriteit vastgestelde praestaties op de begrooting te brengen of op andere wijze toe te staan, dan verordent de landraad met opgave der gronden hare invoeging in de begrooting, of wel de vaststelling der buitengewone uitgave. Tegen de beschikking van den landraad kan het ambt binnen twee weken eene klacht bij den Bezirksausschusz indienen. Tot waarneming van de rechten van het ambt, kan de Amtsausschusz een buitengewonen vertegenwoordiger benoemen. Zoo hij daarvan geen gebruik maakt, treedt de gewone vertegenwoordiger, de Amtsvorsteher, op.

De laatste op de ambten betrekking hebbende § handelt over de opbrengst van boeten en verbeurdverklaringen, en bepaalt dat de door de Amtsvorsteher volgens de Wet van 10 Mei 1852 [3]) definitief vastgestelde geldboeten en verbeurdverklaringen, alsmede de door hem als dwangmiddel opgelegde geldboeten — voorzoover niet voor sommige overtredingen bijzonder bepaald is, waar de daaruit voort-

1) Instructie van 18 Juni 1873, Von Brauchitsch pag. 327.

2) Aldus vastgesteld in 1881, in overeenstemming met de overeenkomstige § 180 voor den Kreis.

3) Vervangen door de Wet van 23 April 1883 over de politiestraffen wegens overtredingen.

vloeiende boeten of verbeurdverklaringen moeten blijven — in de ambtskas zullen vloeien, resp. in de kas van de gemeenten of Gutsbezirke die een eigen ambt vormen, en tot dekking van de kosten der ambtsadministratie zullen bijdragen (§ 73).

Aan den landraad, den hoogsten ambtenaar van den Kreis, is de laatste afdeeling van titel II gewijd [1]). Hij is het voornaamste regeeringselement, de vertegenwoordiger der staatseenheid in den Kreis. Wij zagen hoe het karakter van dit oude ambt langzamerhand gewijzigd is, hoe het van orgaan der heerschende maatschappelijke klasse, die van het grondbezit, meer en meer dat van staatsambtenaar heeft aangenomen, hoe hij oudtijds door de bezitters der riddermatige goederen werd gekozen, en volgens het tot 1872 geldende Kreisrecht de koning bij de benoeming althans aan hunne voordracht was gebonden. Thans is ook dit vervallen: De landraad — zegt § 74 — wordt door den koning benoemd. Wel volgt hierna: De Kreisdag is bevoegd .... aan te bevelen; doch meer dan het uiten van een wensch beteekent deze bevoegdheid niet [2]). De regeering had in hare beide eerste ontwerpen, „om onafhankelijke en aan de belangen van den Kreis verknochte mannen te zien voordragen”, bepaald, dat op de aanbevelings-

---

1) M. i. ware eene plaatsing in den 3en titel, bij de uitvoerende macht van den Kreis te verkiezen geweest.

2) VON STENGEL, p. 274. De landraad is — zeide de regeering — vóor alles een van de gewichtigste organen der regeering; deze moet hem kunnen vertrouwen en dus op zijne benoeming een overwegenden invloed hebben. Maar tevens is hij orgaan van den Kreis, en moet deze dus in staat zijn zijne wenschen met betrekking tot de benoeming kenbaar te maken. Bijl. S. V. H. van A. 1869—70, I p. 38. Hoezeer dus ook hier op zijne 2zijdige positie gewezen wordt, is het staatselement thans verre overwegend; zijn wezen komt juist duidelijk hierin uit, dat de Kreis wenscht maar de staat benoemt.

lijst van den Kreisdag slechts Amtsvorsteher en grootere grondbezitters mochten voorkomen [1]).

Toen het Huis van Afgev. dat beperkende woord geschrapt had, volgde de regeering, ondanks den tegenstand der Eerste Kamer, het daarin na [2]). Terecht ging men in '81 nog een stap verder en stelde naast het grondbezit het hebben eener woonplaats in den Kreis. Doch ook overigens werden de vereischten voor de benoembaarheid tot landraad door de Novelle nader vastgesteld.

De Kreiswet van '72 had deze zaak niet geregeld, zoodat alles bij de oude bepalingen, speciaal een reglement van 1838, was gebleven. Bij de vaststelling nu van de Wet van 11 Maart 1879, over de bevoegdheid tot den hoogeren staatsdienst, was tusschen regeering en landdag overeengekomen, daar zij op dit punt 't niet eens konden worden, om de bestaande bepalingen omtrent de vereischten voor het landraadsambt van kracht te laten tot 1 Jan. 1884, en, als vóor dat tijdstip geene wet anders zou geregeld hebben, alsdan de vereischten voor den hoogeren administratieven of rechterlijken staatsdienst ook voor de benoembaarheid tot landraad te stellen. Op initiatief van den landdag [3]), die meende dat de nieuwe Kreiswetten op genoemd tijdstip wel tot stand zouden zijn gekomen, werd nu met de Kreiswet voor de zes oostelijke provincies in '81 een begin van uitvoering gegeven aan het plan om in de verschillende Kreiswetten de verwachte wettelijke regeling neer te leggen. Zoodoende kreeg § 74 eene belangrijke uitbreiding, volgens welke de Kreisdag bevoegd is, ter voorziening in eene opengevallen landraadsplaats in aanmerking komende personen,

1) Te zelfder plaatse.

2) S. V. H. van A. 1871—72 III, p. 1413.

3) Bijl. St. V. H. van A. 1880—81 II, p. 1795.

die sinds minstens een jaar in den Kreis grond bezitten of wonen, aan te bevelen. In aanmerking komen — en hierop komt 't aan —:

1°. personen die de bevoegdheid tot het bekleeden van hoogere administratieve of rechterlijke betrekkingen verkregen hebben [1];

2°. personen, die sinds minstens een jaar in den Kreis grond bezitten of wonen, en tegelijk minstens gedurende vier jaren of (*a*) als referendaris in den voorbereidingsdienst bij de rechterlijke macht en de administratie [2], of (*b*) in ambten van zelfbestuur in den betrokken Kreis, Bezirk of provincie [3], doch niet enkel als plaatsvervanger of als lid van Kreiscommissies, zijn werkzaam geweest. Op die tijdruimte van vier jaren kan aan de sub *b* genoemde personen eene werkzaamheid in de hoogere administratie tot hoogstens twee jaren in rekening gebracht worden.

De koning mag allen benoemen die sub 1° of 2° vallen; de Kreisdag echter is bij zijne aanbeveling, behalve tot deze „geeignete" personen, beperkt tot hen die in den Kreis grond bezitten of wonen (2de lid). Daar laatstgenoemd vereischte wèl sub 2° doch niet sub 1° herhaald is, volgt hieruit, dat betreffende de personen die tot het bekleeden van hoogere administratieve of rechterlijke betrekkingen bevoegd zijn, de Kreisdag bij zijne aanbeveling wèl, doch de koning bij het benoemen niet, tevens de woonplaats

---

1) Dat zijn zij die het in § 2 van de Wet van 11 Maart 1879 of in § 10 van de Wet van 6 Mei 1869 vastgestelde groote staatsexamen voor regeerings- of gerechtsassessor hebben afgelegd.

2) In die 4 jaren moet men zoowel in het administratieve als bij de rechterlijke macht zijn werkzaam geweest.

3) D. z.: het ambt van Amtsvorsteher, van lid van den Kreisausschusz, den Bezirksausschusz, den Provinzialrath of den Prov.ausschusz. VON BRAUCHITSCH, pag. 111.

of het grondbezit in den Kreis in 't oog moet houden.

Als plaatsvervangers van den landraad worden door den Kreisdag uit de Kreisingezetenen twee Kreisgedeputeerden gekozen, voor zes jaren. Zij moeten bevestigd worden door den opperpresident. De landraad moet hen beëedigen. Bij korte verhindering kan de Kreissecretaris als plaatsvervanger optreden [1]) (§ **75**).

Als voorzitter van den Kreisdag en den Kreisausschusz kan de landraad alleen door een der gedeputeerden, nooit door den secretaris vervangen worden — §§ 118 en 136. Door het Hoogadm. ger. is beslist, dat door § 75 aan de Kreisgedeputeerden enkel een plicht is opgelegd, ingeval zij daartoe geroepen worden den landraad te vervangen, doch geenszins een recht; integendeel mag de regeering, als zij 't noodig acht, den landraad steeds door een commissaris vervangen, evenals wanneer het ambt van landraad onvervuld is, zonder op de gedeputeerden acht te slaan [2]).

De landraad voert als orgaan der regeering de algemeene staatsadministratie in den Kreis, en leidt als voorzitter van den Kreisdag en van den Kreisausschusz het huishoudelijk bestuur van den Kreis [3]) (§ **76**). Voorzoover de rechten en plichten van den landraad niet door deze wet zijn gewijzigd, blijven de daaromtrent geldende voorschriften van kracht. Dienvolgens heeft de landraad ook in het vervolg

1) Een in de commissie uit het H. van A. voor de Novelle voorgesteld amendement, om den secretaris nooit langer dan 2 weken als plaatsvervanger te laten optreden, aangezien 't soms voorkwam dat de gedeputeerden nooit geroepen werden om als plaatsvervangers te fungeeren, is verworpen. Bijl. St. V. p 1796.

2) Von Stengel, p. 274.

3) In den volgenden titel wordt hij in beide betrekkingen nader besproken.

het toezicht op het geheele politiewezen in den Kreis en in de verschillende ambten, gemeenten en Gutsbezirke [1]) (§ **77**).

De §§ **78—83**, de eerste handelende over het recht van den landraad tot het uitvaardigen van politieverordeningen, de andere over de dwangmiddelen van landraad, Amts-, Gemeinde- en Gutsvorsteher, zijn vervangen resp. door § 142, §§ 127 vv. en §§ 132 vv. der Wet op het algemeen Staatsbestuur van 1883.

TITEL III.

Van de vertegenwoordiging en het Bestuur van den Kreis [2]).

De derde titel vormt de kern van de Kreiswet. De samenstelling toch van het vertegenwoordigend lichaam, en de opdracht van staatsfuncties aan het daaruit voortgekomen uitvoerend college zijn de kardinale punten, waarom 't bij eene hervorming van het Kreiswezen te doen is; te meer bij de hervorming van 1872, die wat betreft het eerste punt met het laatste overblijfsel van aan een bepaald grondbezit verbonden publiek recht, het persoonlijke lidmaatschap van de bezitters van riddergoederen moest breken, gelijk zij met hun politierecht en het erfelijke schoutsrecht had

---

1) Ook de tot den Kreis behoorende steden zijn hiervan niet uitgezonderd. Een voorstel, steden boven de 10 000 inwoners aan het politietoezicht van den landraad te onttrekken, werd bij de beraadslaging over de Novelle verworpen. St. Versl. H. van Afg. 1880-81 II, p. 1615.

2) Zie de Circulaire en Instructie v. d. min. van binn. zaken, van 10 Maart 1873, VON BRAUCHITSCH p. 287.

gebroken; en die, wat het tweede punt aangaat, een orgaan van zelfbestuur schiep, welks wedergâ noch in samenstelling noch in bevoegdheid in den Kreis ooit aanschouwd was.

Wat ook gemist kan worden, nooit de regeling van de wijze waarop de ingezetenen vertegenwoordigd worden en van de aan die vertegenwoordiging toegekende macht. Dit is zoo waar, dat de tot 1872 geldende Kreiswetten niets anders dan de samenstelling van den Kreisdag behelsden, wiens taak was den landraad in het bestuur van den Kreis bij te staan.

Alvorens hare voorstellen tot verbetering van de Kreis-vertegenwoordiging toe te lichten, gaf de regeering bij haar eerste ontwerp een historisch overzicht van den loop dien de wetgeving op dit punt genomen had, dat ik na het vorige hoofdstuk als overbodig mag beschouwen. Na eindelijk melding gemaakt te hebben van de tusschen 1860 en 1863 ingediende Kreiswet-ontwerpen, gaat zij voort [1]: „In deze ontwerpen heeft men, terecht inziende dat met de veranderde positie van het landelijk grondbezit de verdere handhaving van een privilege voor eene bepaalde klasse van landgoederen, die niet altijd door hunne materieele beteekenis uitmunten, onvereenigbaar is, in de plaats van den vroegeren eersten stand de klasse van het grootgrondbezit gezet. De regeering meent geene rechtvaardiging daarvoor te behoeven, dat zij thans deze verandering gevolgd is. De omstandigheid, dat in de Kreiswetten voor de oostelijke provincies niet, zooals in de westelijke door de verordeningen van 13 Juli 1827 geschied is, als voorwaarde voor de opneming in het register der riddergoederen een zekere omvang of opbrengst gesteld was, heeft ten gevolge gehad, dat niet zelden goederen met het recht op een plaats in den Kreisdag werden toegerust, wier

1) Bijl. St. Versl. H. van A. 1869—70 I, p. 40.

oppervlakte den omvang van eene middelmatige boerenhoeve niet teboven gaat, ja soms nauwelijks met die van een klein grondbezittertje gelijk staat. Zoolang met zulke bezittingen nog aanmerkelijke grondrechten verbonden waren, vond hare geprivilegeerde positie hierin een zeker motief; maar nadat ten gevolge van de Wet van 2 Maart 1850 die rechten zijn afgelost, zou 't een ongerechtvaardigde anomalie zijn, wanneer deze bezittingen, alleen omdat vroeger met het oog op niet meer bestaande toestanden de vertegenwoordiging in den Kreisdag eraan verbonden was, ook toekomstig tot de groote bezittingen gerekend moesten worden."

Het thans door de regeering voorgedragen plan, om de leden van den Kreisdag door klassen of groepen, nl. die van de groote grondbezitters, die der landgemeenten en die der steden, te doen kiezen, vond in het Huis van Afgev. een gunstig onthaal, maar eerst nadat de regeering het plan om uit de allergrootste grondbezitters, nl. hen die in de grondbelasting en de belasting op de gebouwde eigendommen naar eene zuivere opbrengst, resp. gebruikswaarde, van minstens 18000 Mark waren aangeslagen, waar dezulken voorhanden waren, een vierde klasse van kiezers te vormen, had opgegeven. De regeering grondde dit plan op de overwegende positie en de aanzienlijke lasten die een dergelijk grondbezit oplevert, waardoor eene bijzondere vertegenwoordiging wel gerechtvaardigd scheen [1]); doch in de Tweede Kamer vond men de getrokken grens willekeurig; tusschen het groot- en het kleingrondbezit bestaat wel degelijk het onderscheid van landbouwbedrijf in het groot en in het klein, maar tusschen het bestuur van een landgoed dat 18000 M. opbrengt, en een, waarvan men 3000 M. trekt, zag men

1) Te laatstgen. plaatse.

geen principieel verschil [1]). Door het toegeven der regeering is ook het tweede lid van § **84**, behelzende de vermeerdering van het aantal leden van den Kreisdag door toetreding van de vertegenwoordigers dier grootste grondbezitters, welke § overigens geen tegenspraak vond, in het jongste ontwerp weggelaten, en luidt zij thans:

De Kreisvertegenwoordiging (Kreisdag) bestaat in Kreise, die met uitsluiting van de militairen in aktieven dienst 25000 of minder inwoners hebben, uit 25 leden. In Kreise met meer dan 25000 inwoners en tot 100000 inwoners komt er voor elke 5000, en in die welke meer dan 100000 inwoners hebben voor elke 10000 zielen, een vertegenwoordiger bij.

Men werd 't dus eens, dat voor de verkiezing van de Kreisdag-afgevaardigden drie klassen gevormd zouden worden, en wel (§ **85**):

a. De klasse der grootere landelijke grondbezitters.

b. De klasse der landgemeenten.

c. De klasse der steden.

In Kreise, waarin geene stad is, valt de klasse der steden weg. In Kreise, die slechts uit een of meer steden bestaan, gelden de voorschriften van de §§ 169 en 171—175 dezer wet.

Afgevaardigde Von Brauchitsch zei als rapporteur der commissie uit het Huis van Afgev. hieromtrent: „Nadat de commissie met groote meerderheid besloten had, het tegenwoordige stelsel van vertegenwoordiging in den Kreis niet langer te handhaven, rees de vraag, welk stelsel in zijne plaats te zetten was, en behalve het door de regeering voorgestelde en ten slotte door de commissie aangenomen systeem, dat men al in de vroegere ontwerpen, met name dat van Schwerin van 1860, vindt, werd hoofdzakelijk

---

1) St. Versl. H. van Afg. 1871—72 III, p. 1424.

het voorstel gedaan om het drieklassen-stelsel ook voor de vertegenwoordiging van den Kreis aan te nemen [1]). Men wees erop, dat de tegenstelling tusschen stad en land, die bij de voorstellen der regeering op den voorgrond treedt, wel nog bestaat, maar niet meer zoo scherp is als vroeger, dat de belangen van stad en land ineenvloeiden, maar nog veel meer die van het groot en klein grondbezit en groot en klein landbouwbedrijf, dat daarom alle dergelijke grenzen als de hier voorgestelde, wel de verdienste hebben dat ze, zij 't ook slechts in geringe mate, aan de bestaande standen aansluiten, maar daarom toch niet gegrond zijn, omdat de overgangen te menigvuldig zijn geworden, en de scheiding dus geen voldoend recht van bestaan meer heeft..... Het voorstel vond weinig ondersteuning in de commissie; algemeen werd erkend dat, al waren ook de daarvoor aangevoerde motieven niet van allen grond ontbloot, 't toch bij elke hervorming, en vooral bij een zoo belangrijke als deze, zaak was om met de wenschen der bevolking rekening te houden en zich zooveel mogelijk bij den bestaanden toestand aan te sluiten, den overgang van het oude tot het nieuwe systeem niet al te ruw te maken, maar, in den eigenlijken zin eener hervorming, zoover aan het bestaande aan te knoopen, als zonder verzaking van het hervormingsbeginsel mogelijk is.

Dit nu juist meende men in hoofdzaak in de regeeringsvoorstellen te vinden en besloot daarom tot de aanneming

---

1) Dit, in de steden en voor de verkiezing van het Huis van Afg. geldende, indirekte kiesstelsel, niet te verwarren met het in de wet opgenomen klassen-stelsel, bestaat hierin, dat zij die 't meeste bijdragen in de direkte belastingen, en wel te zamen $^1/_3$ der geheele opbrengst, ook $^1/_3$ van te leden van het kiescollege kiezen; zoovelen als te zamen het tweede $^1/_3$ opbrengen, eveneens $^1/_3$ der leden, en de rest het overige $^1/_3$. Het berust dus geheel op de belasting-bijdrage. O. a. GNEIST had het in den Kreis gewenscht; zie zijn Kreisordnung pag. 67 vv.

van dit systeem van drie kiesklassen, die eenigszins overeenkomen met de bestaande standen: steden, ridderschap en landgemeenten [1]).

Ook het Heerenhuis kon zich met dit systeem vereenigen; maar waar 't eigenlijk op aankwam, dat was de begrenzing van de verschillende klassen, en daarover liepen de gevoelens uiteen, met name over de uitgebreidheid die de klasse der grondbezitters moest hebben.

De regeering had voorgesteld, dat die klasse zou bestaan uit de grondbezitters, de rechtspersonen daarin begrepen, wier gezamenlijke op het platteland van den Kreis gelegen bezittingen [2]), volgens de wetten van 1861 op de grondlasting en de belasting op de gebouwde eigendommen, geschat zijn op eene zuivere opbrengst of gebruikswaarde van minstens 3000 M. [3]).

Daarentegen stelde de commissie uit het Huis van Afgev. voor, tot de klasse der groote grondbezitters alleen diegenen te brengen, met inbegrip van de rechtspersonen, naamlooze vennootschappen en commanditaire vennootschappen op aandeelen, die voor hun gezamenlijk op het platteland van den Kreis gelegen grondbezit 't hoogst zijn aangeslagen in de genoemde belastingen, tot een gezamenlijken aanslag van de helft van de geheele opbrengst dier belastingen, nl. voorzoover van het platteland afkomstig; bovendien per se daartoe te rekenen hen, die 300 M. aan genoemde belastingen opbrengen, maar nimmer hen, die minder dan 225 M. bijdragen, welke dus tot de klasse der

---

1) Sten. Versl. H. v. A., te laatstgen. pl. p. 1425

2) Dat „gezamenlijk" drukt juist als tegenstelling met vroeger uit, dat alles van het totaal bezit afhangt, al is het nog zoo verspreid in den Kreis, en dus nooit het bezit van een afgerond riddergoed voor het stemrecht in de 1e klasse noodig is.

3) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I p. 9 en 41.

landgemeenten zouden behooren; na totstandkoming der Provinciale wet zouden de provinciale besturen evenwel voor hunne provincie of enkele Kreise laatstgenoemd bedrag tot 150 M. mogen verminderen. Eindelijk werden die industrieelen en mijnbezitters die in klasse A I der bedrijfsbelasting naar den middelvoet zijn aangeslagen (288 à 216 M.) tot de groote grondbezitters gebracht [1]).

Tot verdediging van het commissie-voorstel, wees de rapporteur VON BRAUCHITSCH [2]) op het plan der regeering, blijkende uit het vervolg van haar ontwerp, om de afgevaardigden van het platteland tusschen de landgemeenten en het groote grondbezit gelijkelijk te verdeelen; als dus de groote landelijke grondbezitters de helft van het aantal vertegenwoordigers van het platteland kregen, was 't logisch hen ook de helft van de belastingen van het platteland op te laten brengen, of liever omgekeerd de klasse van het groote landelijke grondbezit te doen bestaan uit hen die de helft der bij uitstek landelijke belastingen opbrengen. Daar evenwel dit systeem, consequent toegepast, ertoe zou leiden dat soms iemand die 15 M. belasting betaalde bij de groote grondbezitters gevoegd werd en in andere Kreise een aanzienlijk grondbezitter erbuiten zou vallen, had de commissie een minimum van 225 M. gesteld, en hen die 300 M. betaalden per se erbij gerekend [3]).

Juist dit laatste punt gaf den regeeringscommissaris PERSIUS [4]) een machtig wapen ter bestrijding der commissie

1) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1871—72 III p. 1357.

2) Sten. Versl. H. van A. 1871—72 III p. 1429.

3) Tot betere vergelijking, waar de regeering van de belastbare opbrengst de commissie van den werkelijken aanslag spreekt, diene, dat bij verlaging van het regeeringscijfer van 3000 tot 2400 M. ong. hetzelfde resultaat als bij het systeem der commissie bereikt zou worden.

4) Te laatstgen. pl. pag. 1431.

in handen, die een stelsel vooropstelde doch het zelve weer omverwerpen moest wegens de onmogelijkheid het toe te passen. Alleen kon de regeering meegaan met het voorstel om aan de provinciale besturen vrijheid te laten, een ruimere grens voor de klasse van de groote grondbezitters vast te stellen.

Evenwel de Tweede Kamer nam onveranderd het voorstel harer commissie aan. Dat het Heerenhuis noch met dit noch met het regeeringsvoorstel zou zijn ingenomen, was te voorzien. Het besluit waartoe het, in overeenstemming met zijne commissie, kwam, week voornamelijk hierin af, dat behalve zij die op 3000 M. opbrengst of gebruikswaarde voor de grondbelasting of belasting op de gebouwde eigendommen geschat waren, ook de bezitters van die goederen, waaraan tot dusver het Kreisstandschap verbonden was, tot de klasse van het groote grondbezit zouden behooren, althans zoolang de bezitting niet vrijwillig verbrokkeld werd, zoodat zij geen opbrengst of gebruikswaarde van 3000 M. meer zou vertegenwoordigen, of eene bezitting die reeds geringere opbrengst of gebruikswaarde had niet buiten de familie vervreemd werd [1]). Het Heerenhuis wilde dus van het overwicht van den stand der groote grondbezitters redden wat het kon.

Geen der drie genoemde stelsels zou wet worden. De samenstelling van den Kreisdag was het belangrijkste punt, waarop de Minister bij de aanbieding van zijn derde ontwerp verklaarde niet aan den wensch der afgevaardigden te kunnen toegeven [2]). Toch werd ook het oorspronkelijke regeeringsvoorstel niet gehandhaafd: het thans voorgedragen en door den landdag bekrachtigde stelsel is met geringe

---

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 531, Bijl. 711.
2) Sten. Versl. H. van Afg. 1872—73 I pag. 14.

afwijking aan een amendement van Dr. Baumstark ontleend, dat deze in het Heerenhuis tevergeefs tegen het commissievoorstel had verdedigd [1]). Het houdt het midden tusschen het oorspronkelijke regeeringsvoorstel en het besluit van het Huis van Afgev., en geeft aan de klasse der groote landelijke grondbezitters eene vrij aanzienlijke uitbreiding, zonder evenwel zoover te gaan dat aan de klasse der landgemeenten alle intellectueele krachten onttrokken worden. § 86 luidt:

De klasse der groote landelijke grondbezitters bestaat uit al die Kreis-belastingschuldige grondbezitters, de rechtspersonen, naamlooze vennootschappen en commanditaire vennootschappen op aandeelen daaronder begrepen, die van hun gezamenlijk, op het platteland binnen den Kreis gelegen grondeigendom minstens 225 M. betalen aan grondbelasting en belasting op de gebouwde eigendommen, of zouden betalen, als zij volgens de wetten van 21 Mei 1861 in genoemde belastingen waren aangeslagen [2]).

Na totstandkoming der Provinciale wet blijft 't aan de provinciale besturen overgelaten, voor hunne provincie of ook voor enkele Kreise daarvan het bedrag van 225 M. tot 300 M. te verhoogen of tot 150 M. te verlagen [3]). Voor enkele Kreise der provincie Saksen mag deze verhooging tot 450 M. plaats hebben.

Tot de klasse der groote landelijke grondbezitters behooren ook die industrieelen en mijnbezitters, die wegens hunne op het platteland in den Kreis gedreven ondernemingen in

---

1) Sten. Versl. Heerenh., te laatstgen. plaatse.

2) Zie, voor de vrijstellingen, de Circulaire en Instructie van den min. v. binn. zaken van 10 Maart 1873, art. 2. Von Brauchitsch p. 288.

3) Van deze bevoegdheid hebben de provinciale besturen tot dusver geen gebruik gemaakt. Vergelijk voor de provincie Saksen en den Regierungsbezirk Stralsund: § 183 Kreiswet.

klasse A I der bedrijfsbelasting naar den middelvoet zijn aangeslagen (§ 14, 4de lid).

De hoofdzaak is dus, dat aan het groote grondbezit bij het nieuwe kiesstelsel wel degelijk eene daaraan toekomende bijzondere beteekenis gehecht wordt, doch het vormt eene klasse, waartoe ieder die een zeker bedrag aan belasting betaalt behoort, en geen afgesloten stand van bezitters van riddergoederen. De landelijke grondbezitters, die de vereischte belastingsom niet bereiken, worden gevoegd bij de klasse der landgemeenten. Deze omvat namelijk:

1°. De gezamenlijke dorpen van den Kreis.

2°. Alle bezitters van zelfstandige landgoederen, met inbegrip der rechtspersonen, naamlooze vennootschappen en commanditaire vennootschappen op aandeelen, die niet tot de klasse der groote grondbezitters behooren.

3°. Die industrieelen en mijnbezitters, die wegens hunne op het platteland binnen den Kreis gedreven ondernemingen in klasse A I beneden den middelvoet zijn aangeslagen (§ 87).

De derde klasse eindelijk omvat de steden van den Kreis (§ 88).

Werd dus vooreerst de kaste der bezitters van riddergoederen opgeheven, in de tweede plaats verloor het groote grondbezit zijn ongeëvenredigd stemmenaantal. In hare toelichting van '69 zei de Regeering o. a.: [1]) „De geringe vertegenwoordiging der steden en dorpen eenerzijds en de talrijke vertegenwoordiging der groote grondbezitters andererzijds, gelijk ze door de thans geldende Kreiswetten ingevoerd is, moet reeds omdat zij bezorgdheid wekt voor mogelijke verdrukking van den tweeden en derden stand, ophouden; er moet

---

1) Bijl. Sten. V. H. van A. 1869—70 I, p. 42. De reg. stelde nl. in het 1e zoowel als in het 2e ontw. voor, dat het aantal stedelijke afgev. nooit de helft van de som van de afgev. der beide andere klassen mocht overtreffen.

met waardeering der wederzijdsche belangen van de nieuw geschapen klassen van kiezers een van tevoren vaststaande maatstaf voor de vertegenwoordiging aangenomen worden. Als zoodanig voor de verdeeling der afgevaardigden tusschen de steden en het platteland de verhouding der bevolking te doen gelden, zal aan geen bedenking onderhevig zijn. Eene dergelijke bepaling hielden ook de vroegere ontwerpen in. 't Schijnt evenwel, dat eene beperking noodig is in dien zin, dat de vertegenwoordiging van de steden het $^1/_3$ der naar het bevolkingscijfer bepaalde gezamenlijke aantal Kreisdagsleden niet mag teboven gaan. Deze beperking zal, daar er slechts weinige Kreise zijn — van de 234 slechts 33 — waarin aan de steden volgens haar zielental eene sterkere vertegenwoordiging zou toekomen, niet bijzonder zwaar wegen, maar toch is zij voor deze weinige Kreise daardoor geboden, dat zonder haar aan de steden een stemmenaantal te beurt zou vallen, dat wegens de overwegende beteekenis, die de Kreis voor het platteland heeft, alsmede met het oog op de grootere gelijksoortigheid der stedelijke belangen tegenover de behoeften der op eene groote oppervlakte verspreid wonende landbevolking, ten eenenmale onhoudbaar schijnt..... De gelijke verdeeling van de na aftrek der stedelijke vertegenwoordigers overblijvende stemmen over de klasse van het groote grondbezit en die van de landgemeenten, gelijk het ontwerp beoogt, komt, men moet 't toegeven, in sommige Kreise niet volkomen overeen met de werkelijke verhouding dezer beide elementen, doch men moest haar kiezen, omdat elke andere, eenigszins doeltreffende maatstaf ontbreekt.

Het ligt voor de hand, dat voor de verdeeling der stemmen tusschen grootgrondbezit en dorpen de zielenverhouding geen maatstaf zijn kan. Het groote grondbezit zou daardoor in een ondergeschikte verhouding komen, lijnrecht

tegenovergesteld aan die, waarop het door zijn gewicht, invloed en gegronde belangen aanspraak maken mag. Evenmin echter kon 't voor juist gehouden worden, den aanslag in de grondbelasting tot basis te nemen; de bijliggende staat toont in dit opzicht bij den eersten aanblik dat de landgemeenten daardoor een buitengewoon groot overwicht zouden krijgen, en waar dit niet het geval was, ontstaat de vrees voor een overwegende macht van het grootgrondbezit, die evenmin met de beginselen der rechtvaardigheid overeen te brengen is. Nog grooter zou de wanverhouding worden, wanneer men naar den maatstaf der rijks-direktebelastingen ging verdeelen. Wil men den strijd tusschen de verschillende belangen voorgoed voorkomen, dan is dit 't best te bereiken daardoor, dat men de toevallige overmacht in de enkele Kreise vernietigt en in groote doorsneden een evenwicht tusschen de maatschappelijke en oeconomische groepen tot stand brengt, waardoor aan de verschillende elementen van den Kreisdag bij de verdediging ieder van zijn standpunt resultaat verzekerd wordt. Hiertoe voert geen andere weg, dan dien het ontwerp heeft ingeslagen."

De commissie uit de Tweede Kamer [1]) erkende de deugdelijkheid van het beginsel, door de regeering aangenomen: verdeeling naar het aantal inwoners; maar dat het aantal stedelijke afgevaardigden het $^{1}/_{3}$ van het geheele aantal leden van den Kreisdag nimmer zou mogen overtreffen, hoevele inwoners de Kreissteden ook telden, achtte zij onbillijk en niet overeenkomstig het eenmaal vooropgestelde principe. Alleen daar noemde zij eene beperking van het aantal volgens de bevolking aan de steden toekomende afgevaardigden billijk, waar de steden anders een absoluut overwicht zouden hebben, nl. waar zij meer dan de helft van alle afgevaar-

1) S. V. H. v. A. 1871—72 III p. 1437; bijl. id. p 1361.

digden zouden hebben. Ondanks dat er, niet ten onrechte, op gewezen werd, dat reeds bij gelijk aantal afgevaardigden van de steden en de beide andere klassen gezamenlijk, de eerste gewoonlijk de feitelijke overmacht zouden hebben wegens de grootere gemakkelijkheid voor de stedelijke afgevaardigden om de, meest in de voornaamste stad gehouden, vergaderingen bij te wonen, verkoos het Huis van Afgev. het commissie-voorstel boven dat der regeering [1]).

Het Heerenhuis nam ook hier, op voordracht zijner commissie, geheel andere besluiten: aan het groote grondbezit werd de helft van het aantal afgevaardigden toegewezen; het behield bovendien nog een persoonlijk recht op het lidmaatschap van den Kreisdag, nl. voor de bezitters van de majoraats- en fideicommissaire goederen [2]); deze vermeerderden evenwel het aantal leden van den eersten stand niet, doch zoovelen er waren, zoovele afgevaardigden zouden de grondbezitters minder kiezen; bedroegen de majoraats- en fideicommisbezitters meer dan $^1/_3$ van de afgevaardigden van den eersten stand, dan moesten zij ook vertegenwoordigers tot dit maximum kiezen. De na aftrek der afgevaardigden van de groote grondbezitters overblijvende leden zouden tusschen de steden en landgemeenten in evenredigheid met de bevolking verdeeld worden [3]).

Het derde ontwerp nam echter de beslissing der Tweede Kamer over, die toen tot wet werd verheven, zoodat § **89** het volgende behelst:

Het volgens § 84 aan elken Kreis overeenkomstig zijne bevolking toekomende getal Kreisdagsafgevaardigden wordt

---

1) Te bovengen. pl. pag. 1438.

2) Deze bijzondere bepaling werd gemotiveerd met de onvervreemdbaarheid dier goederen, waardoor hunne eigenaars een blijvend belang in de Kreiszaken hadden.

3) Bijl. S. V. Heerenh. 1871—72 p. 712.

over de drie klassen der groote grondbezitters, landgemeenten en steden als volgt verdeeld:

1°. Het aantal afgevaardigden der steden wordt bepaald naar de verhouding der stedelijke en landelijke bevolking, zooals zij door de laatste algemeene volkstelling is vastgesteld. Het getal der stedelijke afgevaardigden mag de helft, en in die Kreise, waar slechts éen stad is, het $^1/_3$ van het geheele aantal afgevaardigden niet overschrijden.

2°. Van het na aftrek der stedelijke afgevaardigden overblijvende aantal Kreisdagsafgevaardigden bekomen de klasse der groote grondbezitters en die der landgemeenten ieder de helft.

Hoewel dus de vroegere „Virilstimmen", ondanks de moeite van het Heerenhuis, geheel en al zijn vervallen, zou nog feitelijk het geval zich voor kunnen doen, dat alle groote grondbezitters, door wederkeerige keuze, zich eene plaats in den Kreisdag verzekerden, nl. in het geval van § **90**:

Blijft het aantal kiesgerechtigden in de klasse der groote grondbezitters in eenen Kreis beneden het getal der hun volgens § 89 toekomende afgevaardigden, dan kiest deze klasse slechts zoovele afgevaardigden als er kiezers zijn, en komt het hierdoor afvallende getal afgevaardigden aan de klasse der landgemeenten ten goede. Zonder deze bepaling zouden er dus zelfs meer afgevaardigden dan kiezers in de eerste klasse kunnen zijn. Het laatste deel der § is afkomstig van het Huis van Afgev., hetwelk het regeeringsvoorstel, om de overschietende afgevaardigden eenvoudig te doen vervallen, o. a. afkeurde met het oog op de verandering die de eenmaal vastgestelde verhouding der afgevaardigden van stad en land daardoor, ten voordeele der eerste, zou ondergaan [1]).

---

1) Sten. Versl. H. van A. 1871—72 III. p. 1440.

Voor de verkiezing van de door de landgemeenten af te vaardigen leden worden, zooveel mogelijk aansluitend aan de Amtsbezirke, afgeronde en met het oog op de bevolking vastgestelde kiesdistrikten gevormd, waarvan elk een of twee afgevaardigden afzendt (§ **91**).

Juist daarom wilde men niet meer dan twee afgevaardigden in een kiesdistrikt laten kiezen, omdat, behalve dat de uitoefening van den kiesplicht lastiger zou worden, de distrikten dan niet overeen zouden kunnen komen met de ambten, en dit wilde men vooral, om het bewustzijn van tot éen lichaam te behooren bij de ambtsingezetenen te versterken [1]).

De stedelijke afgevaardigden worden naar verhouding der bevolking over de verschillende steden van den Kreis verdeeld. Zijn er in een Kreis meer steden die zoodoende niet ieder een afgevaardigde krijgen, dan worden deze steden tot het kiezen van minstens één gemeenschappelijken afgevaardigde tot een kiesdistrikt vereenigd. Is er in een Kreis, naast andere groote steden, slechts éen stad, die naar haar zielental geen afgevaardigde zou mogen kiezen, dan moet haar niettemin een afgevaardigde toegewezen worden (§ **92**).

Wanneer men bij de volgens § § 89—92 te maken berekeningen met breuken te doen krijgt, dan wordt hierop slechts acht geslagen wanneer ze $^1/_2$ bedragen of overtreffen. Overtreffen ze $^1/_2$, dan worden ze als heel gerekend, bedragen ze juist $^1/_2$, dan bepaalt het lot, aan welke der bij de verdeeling betrokken kiesklassen en -distrikten of aan welke stad de breuk als geheel zal toegekend worden (§ **93**).

Hier is niet voorzien in de gevallen, dat door die ont-

---

1) Bijl. S. V. H. van A. 1869—70 I p. 42 en 43. De vaststelling der distrikten geschiedt door den Kreisdag, op voordracht van den Kreisausschusz. Zie de Instr. van 10 Maart 1873 § 6. VON BRAUCHITSCH p. 296.

neming of toekenning het getal afgevaardigden van de steden de in § 89, 1°, gestelde grenzen niet zou bereiken of zou overtreffen. Door art. 7 van de Instructie van 10 Maart 1873 is deze leemte aangevuld met de bepaling, dat de stad die volgens de berekening de grootste breuk heeft nog een afgevaardigde krijgt, resp. zij die de kleinste breuk heeft er een verliest [1]).

De §§ 94—97 handelen over de verkiezing van de afgevaardigden van de klasse der groote grondbezitters. Hiertoe komen de tot deze klasse behoorende grondbezitters, industrieelen en mijnbezitters in de Kreisstad onder voorzitting van den landraad bijeen (§ **94**). Volgens § 108 moeten de verkiezingen van de afgevaardigden der landgemeenten vooraf zijn geschied [2]).

Elk kiesgerechtigde brengt slechts één stem uit. Ook als gemachtigde mag iemand, die reeds eene stem heeft, niet meer stemmen uitbrengen. Hierop maken alleen uitzondering echtgenooten, vaders, voogden of verzorgers; deze mogen behalve hunne eigen stem, ook die van de door hen vertegenwoordigde vrouwen, kinderen in de vaderlijke macht, pupillen en curandi uitbrengen (§ **95**). Het motief van het verbod was, dat door het stemmen bij lastgeving de wil van den lastgever dikwijls zijne werking verliest, terwijl die van den lasthebber door de cumulatie van stemmen in zijn persoon eene ongeëvenredigde beteekenis krijgt [3]).

§ **96** behelst de vereischten van het aktieve kiesrecht, en wel voor de persoonlijke uitoefening daarvan, terwijl

---

1) Von Brauchitsch p. 299. Zie ook art. 5 der Instr. op p. 295.

2) Zie ook art. 14 van de Instr. van 1873, met de aanmerking daarop, Von Brauchitsch p. 311.

3) Bijl. S. V. H. van A., te laatstgen. pl. p. 43.

§ 97 het stemrecht bij machtiging regelt, dit laatste dus, behoudens bovengenoemde uitzondering, voor personen, die niet reeds stemrecht bezitten. Het recht tot persoonlijke deelneming aan de verkiezingen komt, behoudens de bijzondere bepalingen van § 97, aan die grondbezitters, industrieelen en mijnbezitters toe, die

a. onderdanen van het duitsche Rijk en zelfstandig zijn. Als zelfstandig wordt diegene beschouwd, die zijn 21ste jaar volbracht heeft, voorzoover hem het recht, over zijn vermogen te beschikken en het te beheeren, niet door rechterlijk vonnis ontnomen is,

b. zich in het bezit der burgerlijke eererechten bevinden.

Het kiesrecht gaat verloren, zoodra een van bovengenoemde vereischten niet meer voorhanden is. Het rust gedurende eenen concursus creditorum, en gedurende een gerechtelijk onderzoek, wanneer dit wegens misdaad of zulke overtreding, die het verlies der burgerlijke eererechten na zich moet of kan sleepen, is ingesteld of wanneer hechtenis is uitgesproken.

Door plaatsvervulling kunnen aan de verkiezingen deelnemen:

1°. De staat, door een vertegenwoordiger uit het getal zijner ambtenaren, van de pachters zijner domeinen of van de landelijke grondbezitters in den Kreis.

2°. Rechtspersonen, naamlooze vennootschappen en commanditaire vennootschappen op aandeelen, door een pachter of met algemeene volmacht voorzienen administrateur van een in den Kreis gelegen bezitting van aanmerkelijken omvang, of door een vertegenwoordiger uit de landelijke grondbezitters van den Kreis; corporaties zijn bevoegd zich volgens hare statuten of wettelijke regeling te doen vertegenwoordigen.

3°. Ouders door hunne zoons, aan wie zij het bestuur van zelfstandige bezittingen voorgoed hebben opgedragen.

4o. Ongehuwde bezitsters door vertegenwoordigers uit de landelijke grondbezitters van den Kreis.

5^{0}. De leden van regeerende huizen door een lid hunner familie of een vertegenwoordiger uit het getal hunner beambten of pachters, of van de landelijke grondbezitters van den Kreis.

6^{0}. De gemeenschappelijke bezitters van een uitgestrekt landgoed (§ 86) door een medebezitter, of de deelnemers in eene industrieele onderneming door een van hen.

7^{0}. Gehuwde vrouwen, zoowel meerder- als minderjarige, kunnen door haren man, kinderen in de vaderlijke macht door hunnen vader, personen onder voogdij of curateele door hunnen voogd of curator vertegenwoordigd worden. Wordt de voogdij of curateele door vrouwen gevoerd, dan kunnen zij volgens de bepaling onder 4^{0} vertegenwoordigd worden [1]).

Bovendien moeten de onder 2^{0} genoemde gerechtigden in het duitsche Rijk gevestigd zijn en de onder 3^{0} tot 7^{0} genoemden onderdanen van het duitsche Rijk en in het genot der burgerlijke eererechten zijn.

De vertegenwoordigers, met uitzondering van de onder 7^{0} genoemden, moeten in den Kreis of eene woonplaats hebben of grond bezitten. Bovendien gelden voor de vertegenwoordigers de regels, die § 96 voor de kiesbevoegdheid voorschrijft.

Tegen de plaatsvervanging in bovengenoemde gevallen bestond dus, mits door niet-stemgerechtigden uitgeoefend, geen bezwaar. Integendeel, daar het systeem aangenomen was, om eene zekere belastingbijdrage tot criterium voor de uitoefening van het kiesrecht in de eerste klasse te maken, was 't niet meer dan billijk, hun, die aan dat criterium

1) Deze zinsnede is in '81 opgenomen. S. V. H. v. Afg. 1880—81 II, p. 1720.

voldoen doch buiten hunne schuld het kiesrecht niet kunnen uitoefenen, de gelegenheid daartoe te geven.

Over de verkiezingen in de klasse der landgemeenten handelen de §§ 98—103.

In elk kiesdistrikt van de klasse der landgemeenten wordt het kiescollege gevormd:

1°. Door vertegenwoordigers van de verschillende landgemeenten;

2°. door de bezitters van de in het distrikt gelegen zelfstandige Gutsbezirke, die niet tot de groote grondbezitters behooren;

3°. door die industrieelen en mijnbezitters die wegens hunne op het platteland van den Kreis gedreven ondernemingen in klasse A I van de bedrijfsbelasting beneden den middelvoet zijn aangeslagen.

Op de sub 2° en 3° bedoelde kiesgerechtigden zijn de §§ 95—97 toepasselijk (§ **98**).

Bevinden zich in een kiesdistrikt twee of meer Gutsbezirke, waarvan elk voor minder dan 60 M. in de grondbelasting en de belasting op de gebouwde eigendommen is aangeslagen, dan worden de bezitters daarvan door den Kreisausschusz zoodanig tot kollektief-stemmen vereenigd, dat op elke stem zooveel mogelijk een bedrag van 60 M. valt. De Kreisausschusz regelt de wijze, waarop het kollektiefstemrecht wordt uitgeoefend [1]) (§ **99**).

De vertegenwoordiging der landgemeenten in het kiescollege regelt § **100**. Men herinnert zich dat eene van de redenen, door de regeering aangevoerd om de onhoudbaar-

---

1) Zoowel hierbij als in het straks te vermelden geval van § 101 handelt de Kreisausschusz als orgaan van de Kreiscorporatie, zoodat voor het verzet tegen zijne beslissing § 178 Kreiswet, en niet § 123 W. o. h. Alg. Staatsbestuur, toepasselijk is. Aldus is uitgemaakt door het Hoogadm. gerechtsh. VON BRAUCHITSCH p. 123.

heid van de erfschouten aan te toonen, deze was, dat de Gemeindevorsteher de gemeente in het kiescollege voor den Kreisdag zou moeten vertegenwoordigen.

In overeenstemming daarmee behelsden de beide eerste regeeringsontwerpen het volgende stelsel van vertegenwoordiging in het kiescollege: dorpen van minder dan 400 inwoners zouden door den Gemeindevorsteher vertegenwoordigd worden, van 400—800 inwoners door denzelfden benevens eenen der schepenen, van meer dan 800 inwoners door den Vorsteher en twee schepenen. Of dorpen boven de 1200 inwoners nog sterker vertegenwoordigd zouden worden, hing ervan af, of er een gekozen gemeenteraad was; zoo ja, dan moest deze uit zijn midden bij een zielental van 1200—2000 een vierden, van 2000—3000 een vijfden en voor elke verdere duizend een zesden enz. vertegenwoordiger kiezen [1]). Daarentegen besloot het Huis van Afgev. op voorstel zijner commissie, om de landgemeenten in het kiescollege door bijzondere kiezers te doen vertegenwoordigen. De voornaamste redenen die tot dat besluit leidden waren: vooreerst, dat men den invloed van den landraad op de aan hem ondergeschikte gemeentehoofden bij de keuze vreesde, en vervolgens, dat men niet kon toegeven, dat de tot een geheel ander doel gekozen Vorsteher per se de gewenschte kiezer namens de gemeente zou zijn [2]).

Daar de regeering, ondanks het verzet van het Heerenhuis, tot het stelsel der Tweede Kamer overging, en dit in haar derde ontwerp opnam, bepaalt thans de wet, dat de vertegenwoordiging der landgemeenten geschiedt bij gemeenten van minder dan 400 inwoners door één kiezer, van 400—800 inwoners door twee, van 800—1200 inwoners

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I p. 11.

2) Sten. Versl. H. van A. 1871—72 III p. 1446—1456.

door drie, van 1200—2000 inwoners door vier, van 2000—3000 inwoners door vijf kiezers, en voor elke verdere 1000 zielen door een kiezer meer. De kiezers worden door de gemeentevergadering, doch in die dorpen waar een gekozen gemeenteraad bestaat of ingevoerd wordt, door dezen met schout en schepenen uit de stemgerechtigde gemeenteleden met volstrekte meerderheid van stemmen gekozen.

De verkiezingen geschieden volgens nader voorschrift van het bij deze wet gevoegde kiesreglement [1]). Uitgesloten van de deelneming aan de verkiezing in de gemeentevergadering zijn zij, die tot de klasse der groote grondbezitters behooren.

Bevinden zich in een kiesdistrikt twee of meer gemeenten, waarvan elke minder dan 60 M. in de grondbelasting en de belasting op de gebouwde eigendommen betaalt, en minder dan 100 inwoners telt, dan worden zij door beschikking van den Kreisausschusz op gelijke wijze als de bezitters der in § 99 bedoelde Gutsbezirke, tot kollektief-stemmen vereenigd.

Wie als bezitter van een zelfstandigen Gutsbezirk, als industrieel of mijnbezitter recht heeft op deelneming aan het kiesrecht in de klasse der landgemeenten (§ 98, 2° en 3°) mag de op hem gevallen keuze als kiezer eener landgemeente afslaan. Neemt hij de keuze aan, dan mag hij zijn persoonlijk kiesrecht niet uitoefenen. Daarentegen gaat door de uitoefening van het kiesrecht als kiezer eener landgemeente het persoonlijke kiesrecht in de klasse der groote grondbezitters niet verloren.

De vertegenwoordigers der gemeenten van het kiesdistrikt, de bezitters der daartoe behoorende zelfstandige Gutsbezirke en de kiesgerechtigde industrieelen en mijnbezitters komen onder leiding van den landraad of van een door hem ge-

---

1) Zie, behalve dat reglement, ook de Instructie van 1873, art. 12, VON BRAUCHITSCH p. 302.

machtigden Amtsvorsteher op eene door den Kreisausschusz te bepalen plaats bijeen, ter verkiezing van de Kreisdags-afgevaardigden (§§ **101—103**).

Wat eindelijk de steden aangaat, vaardigen deze afzonderlijk een of meer vertegenwoordigers naar den Kreisdag af, dan geschiedt de verkiezing van deze door den magistraat en den stedelijken raad, resp. het burger-representanten-college — dit doelt op de bijzondere inrichting van de steden in Nieuwvoorpommeren en Rügen — die te dien einde onder voorzitting van den burgemeester tot een kiescollege vereenigd worden.

In die steden, die met andere tot een kiesdistrikt vereenigd zijn, hebben de magistraat en de raad, resp. de burger-representanten, in vereenigde vergadering op elke 250 inwoners een kiezer aan te wijzen. Door verordening van den Kreisdag kan dat getal verhoogd worden. De kiezers van het distrikt komen onder leiding van den landraad op de door den Kreisausschusz te bepalen plaats ter verkiezing der afgevaardigden bijeen.

Alle verkiezingen volgens de voorgaande bepalingen geschieden naar voorschrift van het bij de wet behoorende meergenoemde kiesreglement (§§ **104**, **105**).

In § **106** wordt over het passieve kiesrecht gehandeld.

De verkiesbaarheid tot lid van den Kreisdag en van het kiescollege aan zoo weinig mogelijk beperkende voorschriften te binden was de vrijgevige bedoeling van de regeering en het Huis van Afgev.; het Heerenhuis daarentegen was ook op dit punt veel behoudender. Niet dat men nog, gelijk in de bestaande Kreiswetten, fungeerend magistraat of schout behoefde te zijn, om verkiesbaar voor kiescollege en Kreisdag te wezen, doch het stelde toch als vereischte, in de steden, dat men thans of vroeger lid van den magistraat

of den stedelijken raad, resp. het burger-representanten-college, was, en, in de beide andere klassen, dat men het kiesrecht uitoefende. Bovendien zouden in de klasse der landgemeenten fungeerende of oud-leden van de gemeente-vertegenwoordiging of de uitvoerende macht verkiesbaar zijn [1]).

Hoewel beide deze beperkingen verwerpende, waren toch regeering en afgevaardigden 't aanvankelijk niet eens over de vraag, of het passieve kiesrecht ook in dien zin onbegrensd moest zijn, dat elke klasse naar willekeur hare vertegenwoordigers uit leden der andere klassen mocht kiezen. De regeering, wier voorstel ten slotte zegevierde, wilde dat de afgevaardigden der steden uitsluitend burgers van de steden zouden zijn, doch dat tusschen de afgevaardigden van de beide klassen van het platte land die afscheiding niet zou bestaan, daar tusschen deze niet dat onderscheid in belangen aanwezig is als tusschen stad en land [2]). Daarentegen had de commissie uit het Huis van Afgev. aan het regeeringsvoorstel slechts hare goedkeuring geschonken voorzoover de benoembaarheid tot kiezer betrof, doch voorgesteld dat voor afgevaardigde in den Kreisdag elke Kreisingezetene in aanmerking zou kunnen komen. Nadat het aktieve kiesrecht aan de verschillende klassen verbonden was, meende zij dat het passieve geheel vrij kon gelaten worden [3]). De meerderheid van het Huis verklaarde zich echter voor de regeering, nadat de minister erop gewezen had, dat uit de indeeling der kiezers in klassen duidelijk bleek, dat men den Kreisdag als uitdrukking van de verschillende belangen wenschte, welk doel men zou verijdelen, wanneer men ook passief de keuze niet aan klassen bond;

1) Bijl. S. V. Heerenh. 1871—72 pag. 714, S. V. p. 549.
2) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I p. 44.
3) Sten. Versl. H. van A. 1871—72 III p. 1457.

voor de landelijke bevolking kwam daar dit motief bij, dat men vreesde, daar de afgevaardigden geen vergoeding zouden ontvangen, dat zij om kosten te besparen enkel inwoners van de stad, waarin de vergaderingen gehouden werden, kiezen zouden [1]). Door het Heerenhuis, zooals gezegd, verworpen, doch bij het derde ontwerp hersteld en tot wet verheven, luidt § 106:

Verkiesbaar tot lid van den Kreisdag en tot kiezer is:

1°. In de klasse der steden, elk inwoner van de in den Kreis gelegen steden, in het bezit zijnde van het burgerrecht.

2°. In de klassen der groote grondbezitters en der landgemeenten iedere sinds een jaar in den Kreis gevestigde landelijke grondbezitter, alsmede ieder die in eene vergadering dezer klassen kiesrecht uitoefent [2]) en sinds een jaar in den Kreis eene woonplaats heeft.

Voor de benoembaarheid tot kiezer en tot afgevaardigde gelden de in § 96 voor de kiesbevoegdheid gestelde eischen.

De leden van den Kreisdag worden, volgens § **107**, voor zes jaren gekozen. Om de drie jaren treedt de helft van het aantal afgevaardigden van elke klasse af; is dit aantal niet door twee deelbaar, dan treedt den eersten keer het naast-grootere aantal af. De 't eerst aftredenden worden door het lot aangewezen, door den landraad op den Kreisdag te trekken. De aftredenden zijn herkiesbaar. De gewone verkiezingen tot aanvulling van den Kreisdag vinden om de drie jaren in de maand November plaats, wanneer niet door verordening van den Kreisdag een andere tijd wordt bepaald. De verkiezingen in de klasse der landgemeenten geschieden

1) Sten. Versl. H. van A. 1871—72 III p. 1459.

2) Dit doelt op de industrieelen en mijnbezitters, zoowel die in de klasse der groote grondbezitters als die met de landgemeenten kiezen, benevens de plaatsvervangers.

vóor die der groote grondbezitters. Verkiezingen tot aanvulling en plaatsvervanging geschieden door dezelfde klassen, steden en kiesdistrikten, door welke de aftredende gekozen was.

Waar in stedelijke of landelijke kiesdistrikten de benoeming van kiezers door deze wet is voorgeschreven (§§ 100 en 104), geschiedt deze opnieuw voor elke verkiezing, met uitzondering van die voor eene opengevallen plaats, waarbij de vroegere kiezers fungeeren. Die de plaats van een ander inneemt blijft slechts tot afloop van de zes jaren, waarvoor de uitgevallene gekozen was, in functie (§ **108**).

De bij de gewone aanvulling nieuwgekozen afgevaardigden aanvaarden, als niet door Kreisverordening een andere termijn wordt bepaald, hun ambt met den aanvang van het volgende jaar; de aftredenden blijven tot de installatie der nieuwe leden in functie; die installatie geschiedt door den voorzitter van den Kreisdag (§ **109**).

Voor elken Kreis wordt drie jaren vóor elke nieuwe verkiezing door den Kreisausschusz opgemaakt en door het Kreisblad, of waar dit niet bestaat het ambtsblad, ter algemeene kennis gebracht:

1°. Eene lijst van de tot de eerste klasse behoorende grondbezitters, industrieelen en mijnbezitters, met opgave van de in § 86 vermelde hoedanigheden [1]).

2°. Eene lijst van de tot de klasse der landgemeenten behoorende bezitters van zelfstandige Gutsbezirke en kiesgerechtigde industrieelen en mijnbezitters, met opgave van de in §§ 87, 98 en 99 vermelde hoedanigheden.

3°. Eene lijst van de landgemeenten, met opgave van de door elke gemeente afzonderlijk of in vereeniging met

1) Deze zijn nl. voldoende om op de lijst gebracht te worden; voor de feitelijke kiesbevoegdheid komen bovendien de vereischten der §§ 96 en 97 in aanmerking.

andere gezamenlijk te kiezen leden van het kiescollege (§§ 100 en 101).

Verzoeken tot verbetering van deze lijsten moeten binnen vier weken na de uitgave van het blad, waardoor de lijst gepubliceerd is, bij den Kreisausschusz ingebracht worden, die daarover beslist. Tegen zijne beslissing kan binnen twee weken eene klacht bij den Bezirksausschusz ingediend worden (§ **110**)[1]). Vergel. § 112 *a*, tweede lid.

De verdeeling van de afgevaardigden over de verschillende klassen, de vorming van kiesdistrikten voor de landgemeenten en de tot die klasse behoorende Gutsbezirke, industrieelen en mijnbezitters, alsmede de verdeeling van de afgevaardigden der landgemeenten over die distrikten (§ 91), en evenzoo de verdeeling van de stedelijke afgevaardigden over de verschillende steden, of de vorming van stadskiesdistrikten (§ 92), geschiedt op voordracht van den Kreisausschusz door den Kreisdag en moet door het Kreisblad of ambtsblad gepubliceerd worden (§ **111**)[2]).

De naar de voorschriften van § 111 vastgestelde verdeeling blijft den eersten keer drie jaren, daarna telkens twaalf jaren van kracht. Na afloop daarvan wordt zij door den Kreisausschusz aan eene herziening onderworpen en het besluit van den Kreisdag omtrent de wellicht volgens de bepalingen van § 84 en §§ 89—93 noodige veranderingen ingewonnen. In den tusschentijd geschiedt eene herziening slechts:

1°. Wanneer het aantal steden van den Kreis toeneemt of vermindert, of wanneer eene stad volgens § 4 uit den Kreis treedt. In deze gevallen moet terstond eene andere

1) Aldus in '81 in overeenstemming gebracht met § 63 van de oude Comp. wet, en in '83 gewijzigd.

2) Het 2e lid is in '81 vervallen, wegens het opnemen van § 112 *a*.

verdeeling van de afgevaardigden op de verschillende klassen en eene nieuwe verkiezing van alle afgevaardigden plaats hebben [1]).

2°. Wanneer het aantal kiesgerechtigden in de klasse der groote grondbezitters zoodanig toeneemt of vermindert, dat volgens § 90 aan deze klassen meer of minder afgevaardigden toekomen dan bij de laatste verdeeling. In dit geval moet vóor de eerstvolgende gewone verkiezingen (§ 108) het plan van verdeeling door den Kreisdag verbeterd worden, waarna de noodige aanvullings- of nieuwe verkiezingen volgens het verbeterde plan moeten plaats hebben (§ **112**).

Tegen de door den Kreisdag volgens de beide vorige §§ tot verdeeling der afgevaardigden genomen besluiten, kunnen de betrokkenen binnen twee weken na de uitgave van het blad, waardoor de verdeeling bekend is gemaakt, zich door middel eener klacht beroepen op den Bezirksausschusz. Tegen het eindvonnis van dezen staat zoowel in de genoemde gevallen, als in die van § 110, tweede lid, slechts het middel van revisie open (§ **112** *a*) [2]).

Tegen de verkiezingen voor den Kreisdag kan elk lid eener kiesvergadering binnen twee weken protest indienen bij den voorzitter van het stembureau. Hierover beslist, nadat partijen gehoord zijn, de Kreisdag. Overigens onderzoekt de Kreisdag ambtshalve de geloofsbrieven zijner leden en neemt daarover beslissing. Elke keuze verliest voorgoed of tijdelijk hare werking, wanneer 't blijkt, dat de vereischten voor de verkiesbaarheid niet voorhanden waren, of wanneer deze geheel of tijdelijk verloren gaan. De Kreisdag beslist of zoo'n geval aanwezig

---

1) Doch — in tegenstelling met het geval van § 179 — blijven de Kreisgedeputeerden, Kreisausschusz en Kreiscommissies in functie.

2) Door de Novelle overgenomen uit § 63 van de vroegere Comp. wet en gewijzigd in '83.

is. Tegen de volgens bovenstaande voorschriften genomen beslissingen staat binnen twee weken de klacht bij den Bezirksausschusz open. Hoewel deze klacht geen opschortende werking heeft, mogen voordat de beslissing kracht van gewijsde heeft, geene verkiezingen voor de ongeldigverklaarde plaats hebben. De Kreisdag kan voor de procedure een bijzonderen vertegenwoordiger benoemen.

De namen der gekozenen moeten door het Kreisblad, resp. het ambtsblad, bekend gemaakt worden [1]) (§ **113**).

De leden van den Kreisdag krijgen verblijf- noch reiskosten (§ **114**), daar de weinige en korte bijeenkomsten zulks niet schenen te vereischen, en het bovendien in strijd zou zijn met het aangenomen beginsel, de behartiging der Kreis-belangen tot eeretaak te maken [2]). Hiertegen zou men kunnen opmerken, dat vergoeding van reis- en verblijfkosten nog geen bezoldiging is, en dat thans feitelijk een passieve census geheven wordt, die bovendien speciaal drukt op de klasse der landgemeenten.

Al het voorgaande had betrekking op de samenstelling van den Kreisdag; over zijne vergaderingen en bevoegdheid handelt de tweede afdeeling, over zijne bevoegdheid 't eerst. De regeering merkte hieromtrent op [3]): „De Kreisdag is een lichaam dat beraadslaagt en besluit; de organen tot voorbereiding en uitvoering zijner besluiten zijn de Kreisausschusz en de Kreiscommissies. Onderwerp van zijne beraadslagingen en besluiten zijn de inwendige aangelegenheden van den Kreis. Toch mag hij ook andere zaken in

1) Aldus overeenkomstig § 64 der oude Comp. wet in '81 aangevuld.
2) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I. pag. 44.
3) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I. pag. 44.

den kring zijner bevoegdheid opnemen, wanneer ze hem door de wet, koninklijke verordening of beschikking van staatswege opgedragen zijn. Deze laatste bepaling vloeit niet voort uit vrees voor aanmatiging van den Kreisdag, maar is het natuurlijke gevolg van de positie van den Kreisdag als vertegenwoordiger van de Kreiscorporatie, die als zoodanig uit eigen initiatief slechts de inwendige aangelegenheden van den Kreis heeft te behartigen, en andere slechts dan als hij daartoe een speciale opdracht krijgt. De vrees, dat de Kreisausschusz de positie van den Kreisdag zal benadeelen, door hem een groot deel van zijne taak te onttrekken, schijnt ongegrond wanneer men de belangrijke, in § 116 aan den Kreisdag gegeven bevoegdheden nader beschouwt. De Kreisdag staat dienvolgens geen enkel zijner tegenwoordige rechten aan den Kreisausschusz af. In hem zal, gelijk tot dusver, het zwaartepunt van de geheele Kreisadministratie rusten; want hij alleen mag over de uitgaven van den Kreis beslissen, over diens vermogen beschikken, de Kreisbegrooting vaststellen, Kreisbelastingen uitschrijven, de aanstelling en bezoldiging der Kreisbeambten bepalen en den Kreisausschusz de regelen voor het bestuur der Kreiszaken voorschrijven."

De algemeene bevoegdheid geeft § **115** aan.

De Kreisdag is geroepen, de Kreiscorporatie te vertegenwoordigen, over de Kreisaangelegenheden naar voorschrift dezer wet te beraadslagen en te besluiten, alsmede over die onderwerpen, die hem tot dat doel door wetten of koninklijke verordeningen zijn opgedragen of in het vervolg door de wet opgedragen worden.

Waarna § **116** in bijzonderheden treedt: Speciaal is de Kreisdag bevoegd:

1°. Overeenkomstig § 20 statuten en reglementen vast te stellen.

2°. Te bepalen, hoe staatspraestaties, die Kreis-gewijze opgebracht moeten worden en wier wijze van opbrenging nog niet door de wet is voorgeschreven, omgeslagen zullen worden. De bepalingen in § 5, n°. 3 van de Wet, op de Krijgsbelasting van 11 Mei 1851 blijft van kracht [1]).

3°. Tot nakoming eener verplichting of in het belang van den Kreis uitgaven te decreteeren, en tot dat doel over het onroerend en roerend vermogen van den Kreis te beschikken, leeningen aan te gaan en belastingen uit te schrijven.

Zooals de regeeringsmotieven aanvoeren [2]), mochten tot dusver, volgens de verordeningen van 1841 en 1842, de Kreisdagen wel in het belang van den geheelen Kreis, alsmede tot afwending van een dreigenden noodtoestand, uitgaven decreteeren, doch, wanneer slechts een deel van den Kreis of een enkele stand er voordeel van trok, dan moest 's konings toestemming daartoe machtigen. Thans wilde men den Kreisdag in dit opzicht zoo ruim mogelijk competent verklaren, ook wanneer slechts een deel van den Kreis voordeel van de beoogde uitgaven zou hebben. Tegen deze laatste bepaling was wel aangemerkt, dat een besluit ten nutte van een deel van den Kreis geen besluit in het belang van den Kreis was, waartoe de Kreisdag alleen bevoegd was, maar — zeide de regeering — deze bewering berust op de valsche meening, dat de meer of minder ruime strekking van een maatregel beslissend is voor zijn belang ten opzichte der Kreiscorporatie, terwijl 't integendeel zijne innerlijke beteekenis is voor den Kreis als eenheid. — Deze

1) Deze zegt dat de omslag van het benoodigde binnen den Kreis over de gemeenten door den landraad geschiedt, bijgestaan door een door de Kreisvertegenwoordiging gekozen college. Maar tevens verklaren de regeeringsmotieven — te laatstgen. pl. — dat hiermede niet bedoeld is, dat de Kreisdag zulks niet aan den gewonen Ausschusz mag opdragen.

2) Te laatstgen. plaatse.

bevoegdheid van den Kreisdag leidt echter noodzakelijk daartoe, dat van de in § 13 toegelaten afwijking van den gelijken verdeelingsmaatstaf gebruik gemaakt worde, om die deelen van den Kreis, die 't meeste voordeel trekken, ook meer te belasten.

4⁰. Binnen de perken der §§ 10—18 den verdeelings- en opbrengingsmaatstaf van de belastingen te bepalen.

5⁰. De begrooting der Kreishuishouding vast te stellen en voor de rekening van het afgeloopen jaar kwijting te verleenen.

6⁰. De regels vast te stellen, naar welke het beheer van het den Kreis toebehoorende onroerend en roerend vermogen alsmede van de Kreisinstellingen en stichtingen moet geschieden.

7⁰. Kreisambten in te stellen en het aantal en de bezoldiging van de Kreisbeambten te bepalen. [1])

8⁰. De verkiezingen voor den Kreisausschusz en voor de door de wet voor zaken van algemeen landsbestuur voorgeschreven commissies te voltrekken, alsmede bijzondere commissies en commissarissen voor Kreisdoeleinden te benoemen. Voor deze verkiezingen geldt het bij deze wet behoorende kiesreglement. Tegen een plaats gehad hebbende verkiezing kan elk lid van den Kreisdag tot het sluiten van de vergadering bij den voorzitter protest aanteekenen. De Kreisdag beslist over dit protest in hoogste instantie [2]).

9⁰. Advies te geven over alle zaken, die hem tot dat doel van staatswege worden voorgelegd.

---

1) De benoeming zelve echter geschiedt, volgens § 134, door den Kreisausschusz. Om dit nog duidelijker te doen uitkomen is de door de reg. voorgestelde redactie in het II. van A. gewijzigd; S. V. 1871—72 III p. 1462.

2) De bepalingen omtrent het protest dateeren van 1881, en zijn ontleend aan § 42 der Prov. Wet.

10°. De hem overigens door wet of koninklijke verordening opgedragen functies waar te nemen.

Over fondsen, die aan het platteland of aan de steden behooren, beschikken alleen de afgevaardigden van het platteland of van de steden. In 't bijzonder hebben over die fondsen, die in de Kur- en Neumark Brandenburg uit de overschotten der contributie zijn bijeenvergaard, de afgevaardigden van het platteland de beschikking alleen (§ **117**). In de Kreise nl. van die gewesten zijn uit hetgeen er na storting van het verschuldigde contingent in de staatskas van de opbrengst der contributie, de direkte belasting, op het platteland overbleef, fondsen bijeengebracht, waarvoor volgens Reglement van 20 Juni 1838 de Kreisstanden van den 1en en 3en stand hadden te beschikken. Daar de steden geen recht erop hebben, zullen hare afgevaardigden ook niet mee over die fondsen mogen beschikken; overigens echter zullen hiervoor dezelfde regelen van beheer gelden, die in de Kreiswet voor het Kreisvermogen in 't algemeen zijn voorgeschreven, en kan dus het Reglement van 1838 als opgeheven beschouwd worden [1]).

Op de wijze van werken van den Kreisdag hebben de §§ 118—127 betrekking. De landraad — zoo vangt § **118** aan — roept de afgevaardigden door bijzonder schrijven tot den Kreisdag samen, met opgave der punten van behandeling, voert daarop het praesidium, leidt de werkzaamheden en handhaaft de orde in de vergadering. In geval van verhindering neemt de in dienst- of in levensjaren oudste aanwezige Kreisgedeputeerde het voorzitterschap waar.

Tegen het voorzitterschap van den landraad was wel het bezwaar geopperd — aldus voerde de regeering aan [2]) —

1) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I p. 45.
Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1879—70 I p. 45.

dat het slecht te vereenigen was met zijne dubbele verhouding, aan den eenen kant tot den staat, aan den anderen kant tot den Kreis, en dat een door den Kreisdag gekozen voorzitter, met verplichting van den landraad om de zittingen bij te wonen, te verkiezen ware, doch de regeering hield dit bezwaar voor niet gegrond. Al waren de landraden ook staatsambtenaren, dan toonde toch, volgens haar, de ervaring, dat dit hen geenszins belette de belangen hunner Kreise tegenover de regeering krachtig te verdedigen. Juist in het dubbele karakter van den landraad, waardoor hij als orgaan van den Kreis een onafhankelijke positie tegenover de regeering inneemt, lag een waarborg voor zijne vruchtbare werkzaamheid. Nam men hem het voorzitterschap op den Kreisdag af en daarmee eene gewichtige betrekking tot de Kreisvertegenwoordiging, dan zou men hem meer en meer tot uitsluitend staatsambtenaar maken [1]).

Door een lid van de rechterzijde van het Huis van Afgev. was een amendement voorgesteld, om den landraad als zoodanig stemrecht in den Kreisdag toe te kennen, aangezien zijne positie als enkel adviseerend lid, terwijl hij levendig belang stelt in het verhandelde, hoogst onaangenaam zou zijn, en hij dus zou trachten in eene der klassen gekozen te worden, in welk geval hij min of meer verplicht zou zijn, de belangen dier klasse voor te staan. In het bestaande Kreisrecht gold dat bezwaar niet, omdat de landraad als groot grondbezitter krachtens eigen recht zitting had. De meerderheid achtte evenwel eene dergelijke speciale bepaling volstrekt niet noodig; zeker zou de landraad, wanneer hij het vertrouwen van de ingezetenen bezat, wel een mandaat

---

1) GNEIST wilde naast den landraad een gekozen voorzitter. Daaraan knoopte hij het plan vast om aan deze beide een recht van voordracht voor den Ausschusz toe te kennen. Kreisordnung, pag. 84.

krijgen en anders zou zijn invloed op den gang van zaken toch nog groot genoeg zijn; maar er was geen reden om in een gekozen lichaam één niet gekozen lid toe te laten [1]).

Met uitzondering van dringende gevallen, — zoo schrijft onze § verder voor, — waarin de termijn tot drie dagen kan verkort worden, moet de oproeping aan alle afgevaardigden minstens veertien dagen te voren toegezonden worden. (De regeering had voorgesteld acht dagen.) Onderwerpen die niet in de oproeping vermeld zijn, kunnen wel in beraadslaging komen, maar het nemen van een bindend besluit daaromtrent mag pas op den volgenden Kreisdag geschieden. Verzoeken van afgevaardigden om bepaalde onderwerpen in beraad te nemen, moeten bij den landraad ingediend en in de oproeping voor den volgenden Kreisdag opgenomen worden, voorzoover ze vóór de rondzending inkomen. De landraad is verplicht jaarlijks minstens twee Kreisdagen te houden; bovendien echter is hij hiertoe gerechtigd, zoo dikwijls de werkzaamheden het vorderen. De bijeenroeping van den Kreisdag moet geschieden wanneer $^1/_4$ van de leden of de Kreisausschusz het verlangt. Van elken te houden Kreisdag moet de landraad den regeeringspresident onder toezending van een afschrift van den oproepingsbrief kennisgeven.

Moet er op den Kreisdag een besluit genomen worden:

1°. over de vaststelling van den maatstaf der belastingverdeeling volgens § 12,

2°. over zwaardere of mindere belasting van enkele deelen van den Kreis, volgens § 13,

3°. over zulke onderwerpen, die Kreisbelastingen noodig maken, waartoe de Kreis niet wettelijk verplicht is; dan moet een uitvoerige toelichting, die over het doel, de wijze van uitvoering, het bedrag der kosten en de manier van

1) Sten. Versl. H. van A. 1871—72 III, p. 1464.

heffing het noodige behelst, door den Kreisausschusz uitgewerkt en aan elken afgevaardigde minstens veertien dagen vóor de vergadering schriftelijk meegedeeld worden. De termijn mag tot drie dagen verkort worden wanneer een noodtoestand moet voorkomen of uit den weg geruimd worden (§ **119**).

Het groote beginsel van de openbaarheid van de vergaderingen van den Kreisdag is in § **120** gehuldigd. Niet alleen dat openbaarheid geëischt werd door de ontwikkeling van het geheele publieke leven in den staat, — zoo verklaarde de regeering [1]), — maar sinds eene gekozene vertegenwoordiging in de plaats van den vroegeren, uit voor 't grootste deel krachtens eigen recht verschijnende leden bestaanden, Kreisdag was gekomen, was 't onvermijdelijk, om den committenten de gelegenheid te geven, zich van de wijze waarop de afgevaardigden hun mandaat vervulden te overtuigen. Onbeperkt kan de openbaarheid echter ook niet zijn; vandaar dat zij door een in geheime vergadering te nemen besluit kan worden uitgesloten.

De Kreisdag kan slechts besluiten nemen, wanneer meer dan de helft der leden aanwezig is. Eene uitzondering hierop vindt plaats, wanneer de leden van den Kreisdag, te tweede male tot behandeling van hetzelfde onderwerp opgeroepen, evenwel niet in voldoend aantal verschenen zijn. Bij de tweede oproeping moet op deze bepaling uitdrukkelijk gewezen worden (§ **121**) [2]).

Even rationeel als het vorige voorschrift is dat van § **122**, volgens hetwelk degene, wiens belang met dat van den

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I p. 46.

2) De toelichting van de regeering, dat deze § aan de Stedenwetten van 1853 en 1856 ontleend is, en noodig is om te verhinderen, dat de meerderheid elke bijeenkomst van den Kreisdag onmogelijk maakt, terwijl 't ook niet meer dan rechtvaardig is, dat leden die hun plicht verzaken de nadeelen daarvan ondervinden — te bovengen. pl. — lijkt vrij overbodig.

Kreis in strijd is, niet aan de beraadslaging en stemming over rechten en verplichtingen van den Kreis mag deelnemen.

Ook die leden van den Kreisausschusz die niet leden van den Kreisdag zijn, worden tot de vergaderingen van den Kreisdag uitgenoodigd en hebben daarin eene raadgevende stem. Dit voorschrift van § **123** werd door de regeering aanbevolen in het belang eener grondige discussie over de door den Kreisausschusz gedane voorstellen, en tot spoediger verkrijgen van de gewenschte klaarheid en overeenstemming tusschen het wetgevende en uitvoerende lichaam dan door wisseling van stukken mogelijk zou zijn [1]).

§ **124** regelt het tot stand komen van besluiten van den Kreisdag: De besluiten van den Kreisdag worden met meerderheid van stemmen genomen, d. w. z. bij meerderheid van de geldige stemmen der verschenen leden. [2]) Bij staking van stemmen geldt het voorstel als verworpen. Voor een besluit, waarbij eene nieuwe belasting der Kreisingezetenen zonder wettelijke verplichting daartoe, of eene vervreemding van grond of kapitaal van den Kreis wordt vastgesteld, of eene verandering van den bestaanden maatstaf van verdeeling der Kreisbelastingen wordt ingevoerd (§ 12), is evenwel eene meerderheid van minstens $^2/_3$ der stemmende leden noodig. Het gewicht van deze besluiten motiveert dien eisch voldoende. Wat echter het Heerenhuis bijzonder mishaagde was, dat in het regeeringsvoorstel de itio in partes geheel ontbrak. De gronden waarop de commissie van het Heerenhuis besloot haar in hare voorstellen op te nemen, waren vooral deze [3]), dat de §§ 19 en 178 der Kreiswet, waarop de regeering zich beriep, enkel op onwettige besluiten zien, terwijl

1) Te bovengen. plaatse.

2) Instructie van 1873, art. 12, n°. 25.

3) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 691.

het indienen van een afzonderlijk votum gewenscht werd voor het geval, dat een stand zijne belangen door een, wettig genomen, besluit der meerderheid geschonden achtte; dat zeker, nu de belastingverdeeling bij de wet was vastgesteld, daarvoor de itio in partes niet meer noodig was, doch wel voor andere kwesties, en dat ook de toekomstige vertegenwoordiging op standen of klassen gebaseerd zou zijn, en bij zulk een stelsel de itio in partes onontbeerlijk is. Bovendien was zij in de Kreiswetten voor Hannover, Sleeswijk-Holstein en Kassel van 1867 opgenomen. De regeering verklaarde dat de itio in partes goed was toen de afgevaardigden verschillende rechten hadden te vertegenwoordigen, doch niet paste bij het thans aanvaarde stelsel, waarbij elk afgevaardigde den geheelen Kreis representeert, en dat zij in ieder geval overbodig was geworden. Nadat het Heerenhuis zich met het voorstel zijner commissie vereenigd had [1]), werd bij het derde ontwerp de § in hare oorspronkelijke gedaante hersteld en aangenomen.

Het opteekenen en publiceeren van de handelingen van den Kreisdag is niet minder bevorderlijk aan de opwekking van het publieke leven in den Kreis dan de openbaarheid zijner vergaderingen. Daarom schreef de Kreiswetgever in § **125** voor, dat van de besluiten van den Kreisdag een bijzonder protocol moet worden opgemaakt, waarin de namen van de daarbij aanwezig geweest zijnde leden opgenomen moeten worden. Dit protocol wordt door den voorzitter en minstens drie leden, die te dien einde door de vergadering vooraf aangewezen en in het stuk vermeld worden, opgemaakt. De verdere voorschriften over de keus van een penvoerder en de vormen bij het opmaken in acht te nemen, geeft het door den Kreisdag vast te stellen reglement van orde.

---

1) Sten Versl. Heerenh. 1671—72 p. 554.

De inhoud van het besluit moet, wanneer niet in een bijzonder geval besloten wordt daarvan af te wijken, op de door den Kreisdag te bepalen wijze ter algemeene kennis gebracht worden. Aan den regeeringspresident moet een afschrift van het protocol gezonden worden.

Eindelijk bepaalt § **126**, de voorschriften van de Kabinetsorder van 27 Jan. 1830 reproduceerende, dat petities en rekwesten, die namens den Kreisdag met betrekking tot aan zijne beslissing onderworpen zaken (§§ 115 en 116) ingediend worden, op den Kreisdag zelven besproken en opgesteld moeten zijn. Dat dit geschied is moet in zulke rekwesten uitdrukkelijk vermeld worden. Het behoud dezer bepaling, zoo merkte de regeering op [1]), was noodig om het onbevoegd petitioneeren door enkele leden namens den geheelen Kreisdag te verhinderen. In het Heerenhuis werden de woorden „met betrekking tot aan zijne beslissing onderworpen zaken (§§ 115 en 116)" geschrapt, aangezien daaruit de gevolgtrekking zou kunnen gemaakt worden dat de Kreisdag niet over andere zaken zou mogen petitioneeren.

De regeeringscommissaris had echter in de commissie verklaard, dat § 126 geen algemeene bepaling omtrent 's Kreisdags bevoegdheid tot petitioneeren bevat [2]). In het laatste ontwerp kwamen de gewraakte woorden weder voor.

De Kreishuishouding maakt den inhoud der derde afdeeling uit, te beginnen met § **127**, volgens welke van alle inkomsten en uitgaven, die vooruit te bepalen zijn, door den Kreisausschusz jaarlijks eene begrooting wordt ontworpen, die door den Kreisdag vastgesteld en op dezelfde wijze als zijne besluiten gepubliceerd wordt. In het ontwerp van 1869

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I p. 46.

2) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 691, Sten. Versl. p. 554.

was geen jaarlijksche begrooting voorgeschreven, doch aan de Kreisdagen overgelaten, indien zij voor het eenvoudige bestuur hunner Kreise eene jaarlijksche begrooting onnoodig achtten, om de twee of drie jaren eene begrooting vast te stellen [1]). Nadat echter het Huis van Afgev. de jaarlijksche begrooting had aanvaard, nam het tweede ontwerp haar over.

De Kreisausschusz moet bij de indiening der begrooting aan den Kreisdag verslag doen van het beheer en den toestand der Kreishuishouding. Een afschrift van de begrooting en van het verslag wordt na vaststelling der eerste terstond aan den regeeringspresident meegedeeld.

Uitgaven die buiten de begrooting moeten geschieden behoeven de goedkeuring van den Kreisdag.

De kas der Kreis-corporatie moet op een bepaalden dag van elke maand geregeld, en minstens eenmaal per jaar buitengewoon nagezien worden. Dit geschiedt door den voorzitter van den Kreisausschusz. Bij de buitengewone inspecties wordt hem een door den Kreisausschusz uit zijn midden aan te wijzen lid toegevoegd (§ **128**).

Oorspronkelijk was deze toevoeging ook voor de maandelijksche inspecties bedoeld, doch aan den wensch van sommige leden van het Heerenhuis [2]), die er een blijk van wantrouwen tegen den landraad in zagen en die op de lastige positie van het toegevoegde lid de aandacht vestigden, werd in zooverre toegegeven, dat zij enkel voor de buitengewone inspectie bleef bestaan.

Een door de Novelle ingelaschte § **128** *a* bepaalt dat in plaats van het staatstoezicht de Bezirksausschusz over de vaststelling en vergoeding van tekorten bij de Kreisbeambten beslist, naar voorschrift van de Verordening van 24 Jan.

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70 I p. 47.
2) Bijl Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 692.

1844. Zijne beslissing is, behoudens den gewonen rechtsweg, eene definitieve. § 128 *a* is ontleend aan § 66 der oude Competentiewet, behalve dat thans aan den gewonen rechtsweg geene administratieve procedure maar eene gewone administratieve beschikking vorafgaat. (De Bezirksausschusz is hier nl. sinds '83 in de plaats gekomen van den Bezirksrath).

De jaarlijksche rekening moet door den Kreis-ontvanger binnen de eerste vier maanden na afloop van het dienstjaar [1]) opgemaakt en aan den Kreisausschusz ingeleverd worden. Deze moet haar nazien, van zijne kantteekeningen en opmerkingen voorzien tot onderzoek, vaststelling en décharge aan den Kreisdag voorleggen, en een uittreksel der rekening publiceeren. De Kreisdag is bevoegd, met dit onderzoek eene speciale commissie te belasten. Een afschrift van het besluit tot vaststelling der rekening moet onverwijld aan den regeeringspresident voorgelegd worden (§ **129**).

De bepalingen van de vierde afdeeling, over de samenstelling en functies van den Kreisausschusz, behooren tot de belangrijkste der Kreiswet: Voor het bestuur der Kreisaangelegenheden en de bezorging van zaken der algemeene staatsadministratie wordt een Kreisausschusz ingesteld. De Kreisausschusz bestaat uit den landraad en zes leden, die door den Kreisdag met volstrekte meerderheid van stemmen uit de Kreisingezetenen gekozen worden, zoo luidt § **130** en het begin van § **131**. Als de Kreiswet in de richting der decentralisatie en van het zelfbestuur een beslissenden stap gedaan heeft, dan is dat hoofdzakelijk door het aan den Kreisausschusz, een lichaam uit gedelegeerden van de onderdanen

1) In de Kreiswet van '72 stond: vóór den 1en Mei van het volgende jaar. Door de Novelle is bovenstaande uitdrukking gekozen met het oog op de in de meeste Kreise ingevoerde gewoonte, om het dienstjaar van 1 April tot 31 Maart te doen loopen.

bestaande, toegekende ruime aandeel in 's lands administratie [1]).

De wijze zijner samenstelling en zijne bevoegdheid zijn 't dus die aan den Ausschusz zijne beteekenis geven. Wat de eerste betreft, het thans terecht aangenomen stelsel, den Ausschusz geheel door keuze van den Kreisdag te vormen, was niet het stelsel van het eerste ontwerp.

Hierin nl. stelde de regeering voor, drie leden door den Kreisdag te doen benoemen en de drie overigen door de Amtsvorsteher en burgemeesters van den Kreis uit hun midden. Deze wijze van samenstelling moest zich baseeren op de dubbele roeping van den Ausschusz, eenerzijds als orgaan van de Kreiscorporatie, anderzijds als orgaan van den staat [2]). Het denkbeeld om twee Ausschüsse te vormen, van welke de eene, uit den landraad en vier à zes Av. of burgemeesters bestaande, rechtbank voor administratieve geschillen zou zijn, terwijl de tweede, uit den landraad en gemengd uit Av. en Kreisafgevaardigden samengesteld, de administratie zou voeren, had de regeering om praktische redenen verworpen, daar de landraad met éénen Ausschusz veel beter overweg zou kunnen, er tusschen de colleges licht geschillen van competentie ontstaan, en de deelneming van gekozen vertegenwoordigers ook aan de beslissing van publiekrechtelijke geschillen niet weinig de sympathie van de bevolking zou verhoogen, terwijl tevens door het tegenwicht van de in den Ausschusz gezeten Av. en burgemeesters de belangen van den staat werden gewaarborgd.

Bij de algemeene beraadslagingen verhieven vele afgevaar-

---

1) Eigenlijk spreekt sinds '81 de Kreiswet slechts in 't algemeen van die bevoegdheid (§ 134 5°), 't aan den wetgever overlatende haar ruim of nauw toe te kennen; in den aard der zaak is daardoor echter geen verandering gekomen, slechts zijn de betrekkelijke voorschriften naar eene andere wet verhuisd en in elk geval geldt het bovenstaande voor de Wet van '72.

2) Bijl. Sten. Versl. H. van A. 1869—70, I, p. 47.

digden hunne stem tegen de opneming der Av. en burgemeesters in den Ausschusz, en in het ontwerp van '71 kwam de regeering met het thans in § 131 hoofdzakelijk opgenomen stelsel. M. i. verliet zij terecht haar eerste stelsel, niet alleen omdat een Ausschusz volgens zijn' naam moet voortkomen uit het lichaam waarvan het een uitvoerend college vormt — dit „voortkomen" in den ruimen zin van „gekozen worden door" opgevat — en omdat anders de vereischte homogeniteit tusschen het besluitende en het uitvoerende lichaam niet verzekerd is, daar landraad + de drie Av. of burgemeesters de meerderheid zouden vormen, maar het beginsel waarop de tweeslachtige samenstelling gegrond werd, schijnt mij niet juist. Immers men verdedigde haar met een beroep op de dubbele positie van den Ausschusz, op den wensch, zoowel het Kreis- als het staatsbelang te doen behartigen, en ging dus uit van eene tegenstelling tusschen die beide belangen. Het bestaan dier tegenstelling evenwel zou elk zelfbestuur onmogelijk maken, of dit zou met zoovele waarborgen voor het staatsbelang omringd moeten zijn, dat het feitelijk alle beteekenis verloor: integendeel berust de wetsuitvoering door de lagere corporatie op eenheid van belang; zorgt de staat, als daartoe aangewezen, voor dit belang in de eerste plaats door het opstellen van normen, de lagere corporatie vervult haar aandeel vooral door ze toe te passen. En dat nu de onderdanen meer waarborgen bij die toepassing vinden in door hen gekozen vertegenwoordigers, dan in politieambtenaren, die, bij al hunne sociale onafhankelijkheid, juist wegens hunne functies toch door de Kroon benoemd worden en moeten worden, is m. i. niet aan twijfel onderhevig [1]).

---

1) GNEIST is voor het andere stelsel, dat ook in de engelsche boards is neergelegd. Zijne bewering dat een gekozen lichaam ongeschikt is om staatsfuncties te verrichten is door de praktijk weerlegd. Zie zijne Kreisordnung

Het tweede regeeringsontwerp gaf dus de keuze van den geheelen Ausschusz aan den Kreisdag uit de Kreisingezetenen. Geestelijken, kerkelijke beambten en onderwijzers der lagere school, alsmede rechterlijke ambtenaren zouden niet verkiesbaar zijn, de laatsten omdat de Ausschusz dikwijls voorloopige beslissingen te nemen heeft in zaken die later voor den gewonen rechter komen. Op voorstel van de commissie uit het Huis van Afgev. werd laatstgenoemde uitsluiting evenwel verzwakt in dien zin, dat rechterlijke ambtenaren, waartoe de technische leden der handels-, nijverheids- en analoge rechtbanken niet gerekend moeten worden, slechts met toestemming van den minister van justitie in den Ausschusz mogen gekozen worden. Ook is op initiatief van genoemde commissie de verkiesbaarheid aan dezelfde voorwaarden gebonden, als § 96 aan het kiesrecht voor den Kreisdag verbindt. Daarentegen is een amendement, volgens hetwelk minstens de helft der leden van den Ausschusz tot het platteland moest behooren, verworpen, aangezien de bepalingen omtrent het passieve kiesrecht voor den Kreisdag (§ 106) het verschil tusschen stad en platteland genoegzaam recht deden wedervaren [1]). In het algemeen oordeelde men dat, nu eenmaal de Ausschusz door den Kreisdag zou gekozen worden, in de bepalingen omtrent

---

pag. 80 - 90. Hij wil o. a. dat de drie door den Kreisdag gekozen leden uit diens midden gekozen moeten worden, ter wille van den samenhang in het bestuur en omdat de afgevaardigden het meeste recht op het lidmaatschap van den Ausschusz hebben. 't Komt mij onbegrijpelijk voor, waar de Kreisdag de keuze heeft, en dus én voor den samenhang én voor de rechten zijner leden, waar deze werkelijk bestaan, kan waken, waarom men zich dan de nadeelen der beperking op den hals zou halen. Gelukkig is zulks ook niet geschied.

1) Sten. Versl. H. v. A. 1871—72 III p. 1465.

den laatste de noodige waarborgen voor het uitvoerend college moesten gezocht worden. Dit was ook de gedachte van de meerderheid in het Heerenhuis, waar de voorstellen der regeering, aangevuld door de besluiten van de Tweede Kamer, nagenoeg onveranderd werden aangenomen. Dit alleen wenschte ze, dat de Kreisdag wel niet tot zijne eigen leden, maar toch tot die ingezetenen, die tot lid van den Kreisdag verkiesbaar waren, bij het doen zijner keuze beperkt zou zijn [1]). In het derde ontwerp waren echter de daarop doelende woorden weder vervallen.

De Kreisdag kan — aldus § **132** — zoo noodig een syndicus aanstellen, die de bevoegdheid voor den hoogeren rechterlijken dienst bezit. Hij neemt aan de vergaderingen met adviseerende stem deel. In plaats van deze facultatieve bepaling, had het Huis van Afgev. de benoeming van een syndicus, althans voor het geval dat in den Ausschusz geen lid zat dat het examen voor genoemden dienst had afgelegd, verplichtend gesteld [2]). Het ging daarbij uit van de vrees, dat anders de vereischten eener deugdelijke rechtspraak door den Ausschusz uit het oog zouden verloren worden, of dat, om dit te vermijden, de landraden slechts uit hen die genoemd radicaal bezaten, zouden benoemd worden. Voornamelijk om, waar aan een speciaal rechterlijk lid geen behoefte bestaat, de onnoodige kosten uit te sparen, handhaafde de regeering hare facultatieve bepaling.

De leden van den Ausschusz (§ **133**) worden gekozen voor zes jaren, met dien verstande dat bij het eindigen van dien termijn het lidmaatschap voortduurt totdat een opvolger benoemd is. Om de twee jaren treedt $^1/_3$ van de leden

1) Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 556.
2) Sten. Versl. H. v. A. te bovengen. pl. p. 1468.

af[1]); de 't eerst aftredenden worden door het lot aangewezen. De aftredenden zijn herkiesbaar.

Evenals door § 51*a* voor den Amtsausschusz, heeft de Novelle in § 133 aan de bepalingen omtrent den Kreisausschusz eene uitbreiding gegeven, volgens welke elke verkiezing krachteloos wordt door het ophouden van eene der voor de verkiesbaarheid gestelde vereischten. De Kreisausschusz beslist of dat geval aanwezig is.

Tegen zijne beslissing kan men binnen twee weken bij den Bezirksausschusz in beroep komen; ook de voorzitter van den Kreisausschusz heeft dat recht. Het beroep heeft geene opschortende kracht, maar vóór de eindbeslissing in kracht van gewijsde is gegaan mogen geene nieuwe verkiezingen plaats hebben. Voor de procedure kan de Kreisausschusz een bijzonderen gemachtigde benoemen.

De leden van den Ausschusz worden door den voorzitter beëedigd. Zij kunnen volgens § 39 van de Wet op het algemeen staatsbestuur langs disciplinairen weg van hun ambt ontzet worden[2]).

De bevoegdheid van den Kreisausschusz wordt thans uitsluitend in § **134** geregeld. Hij heeft:

---

1) Het Heerenhuis had gewild dat om de drie jaren de helft zou aftreden, ten einde al te veelvuldige verkiezingen te voorkomen en overeenstemming met de aanvulling van den Kreisdag te hebben. Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1871—72 p. 693.

2) Deze heeft nl. § 32 van de Organisatiewet van '81 vervangen, waarheen door de Novelle verwezen werd. Volgens de Kreiswet van '72 konden zij door vonnis van den administratieven rechter ontslagen worden. De Wet van 21 Juli 1852, over de ambtsdelicten van niet-rechterlijke ambtenaren, is op de leden van den Kreisausschusz toepasselijk, behalve dat het initiatief genomen wordt door den regeeringspresident, dat in 1e instantie de Bezirksausschusz en in de 2e inst. het Hoogadministratief gerechtshof beslist, en dat de ambtenaar van het O. M. bij den eerste door den regeeringspresident en bij het 2e door den minister van binnenlandsche zaken benoemd wordt.

1°. De besluiten van den Kreisdag voor te bereiden en uit te voeren, voorzoover niet bijzondere commissies, commissarissen of beambten door de wet of besluit van den Kreisdag daarmee belast worden.

Uitvoering door den Ausschusz is dus regel. In plaats daarvan had het Heerenhuis eene redactie vastgesteld, volgens welke de uitvoering hem of eene andere commissie speciaal moest opgedragen zijn, bij gebreke waarvan de landraad vanzelf daartoe aangewezen was. Het motief dat in de commissie, waaraan de redactie ontleend was, daarvoor werd opgegeven, was de onmogelijkheid voor den Ausschusz om steeds bijeen te komen, en de vrees dat hij den landraad anders geheel zou verdringen. Het beroep op het stelsel der wet, dat in den Kreisausschusz een uitvoerend college wenschte gelijk de magistraat in de steden is, terwijl de landraad als voorzitter daarvan, natuurlijk op eigen verantwoording en onder voorbehoud van nadere goedkeuring, veelal voorloopig namens den Ausschusz zou mogen handelen, mocht niet baten [1]).

2°. De Kreisaangelegenheden naar de wetten en de besluiten van den Kreisdag, alsmede overeenkomstig de door dezen vastgestelde begrooting, te besturen.

3°. De beambten van den Kreis aan te stellen en de uitoefening hunner functies te leiden en daarop toe te zien. Wat betreft het bezetten der betrekkingen met invaliede militairen gelden dezelfde voorschriften als voor de steden [2]); betreffende de ambtsdelicten der Kreisbeambten is § 68 toe-

1) Bijl. Sten. Versl. Heerenh. te laatstgen. pl.

2) Voornl. de Kabinetsorders van 29 Mei 1820 en die van 1 Aug. 1835. Voor de ondergeschikte betrekkingen moeten steeds oudgedienden, die recht op onderstand hebben, benoemd worden; voor de hoogere echter, die meer of minder zaakkennis vereischen, slechts voorzoover zij die bezitten. Bijl. Sten. Versl. H. v. A. 1869—70 I p. 48.

passelijk, met dit verschil dat het recht tot het opleggen van disciplinaire straffen ook den landraad toekomt. — In § 68 is hem dat juist tegenover de Amtsvorsteher uitdrukkelijk ontzegd.

4⁰. Advies te geven over alle zaken, die hem door de staatsautoriteiten worden toegewezen.

5⁰. Die aangelegenheden van het algemeene landsbestuur te bezorgen, die hem door de wet worden opgedragen.

In de oorspronkelijke Kreiswet luidde de laatste zinsnede: „.... die hem door deze wet en latere wetten opgedragen worden", in verband met de daarop volgende, in '81 vervallen, § **135**. Deze bevatte nl. in twaalf rubrieken eene opsomming der verschillende functies, zoowel op zuiver administratief als op administratief-rechterlijk gebied, die den Kreisausschusz in staatsaangelegenheden toegekend werden. Nadat echter de meeste dier bepalingen vooral door de Competentiewet van '76 waren overgenomen, zoodat in '81 nog slechts het voorschrift betreffende de politie op de wegen van kracht was, heeft de Novelle ook dit opgeheven, waardoor thans de geheele competentie van den Kreisausschusz als staatsorgaan, uitgezonderd enkele bepalingen, bijv. die over zijn disciplinair strafrecht, uit de Kreiswet is verwijderd. Hoofdzakelijk is zij opgenomen in de Competentiewet van 1883 [1]).

De Kreisausschusz heeft dus drieërlei taak. Hij is:

1⁰. Uitvoerend orgaan van de Kreiscorporatie (§ 134, nos 1—3).

---

1) Zie de opsomming der uitgebreide functies van den Kreisausschusz, zoowel in zijne kwaliteit van „Beschlussbehörde" als in die van „Verwaltungsgericht", op het gebied van armen-, wegen-, school-, water-, veld-, nijverheids-, gezondheids-, bouwpolitie, toezicht op de ambten, landgemeenten en Gutsbezirke, enz. enz., bij VON STENGEL pag. 392 vv., en de tabel van pag. 573 vv. Meest zijn 't functies die vóór deze wet door den landraad of de Bezirksregierung vervuld werden.

2°. Uitvoerend orgaan van den staat (§ 134, nos 4 en 5).

3°. Administratief-rechtscollege (§ 7 W. o. h. alg. Staatsb.).

De landraad als voorzitter van den Kreisausschusz vormt het onderwerp van § **136** en § **137**.

De landraad leidt en voert het toezicht over de werkzaamheden van den Ausschusz en zorgt voor de spoedige afdoening der zaken. Hij roept den Ausschusz bijeen en voert het praesidium met volledig stemrecht. Is de landraad verhinderd, dan gaat dit praesidium op zijn plaatsvervanger over. Is dit de Kreissecretaris, dan is niet deze, maar het hiertoe door den Ausschusz aangewezen lid, voorzitter.

De landraad voert de loopende zaken van het aan den Ausschusz opgedragen bestuur. Hij bereidt de besluiten van den Ausschusz voor en draagt zorg voor de uitvoering ervan. Hij kan de zelfstandige bezorging van enkele aangelegenheden aan een lid van den Ausschusz opdragen. Hij vertegenwoordigt den Ausschusz naar buiten, handelt namens hem met autoriteiten en private personen, voert de briefwisseling en teekent alle stukken namens den Ausschusz.

Akten waardoor de Kreis tegenover derden verbonden wordt, en volmachten moeten, met aanhaling van het desbetreffende besluit van den Kreisdag of Kreisausschusz, door den landraad en twee leden van den Ausschusz, of de met de zaak belaste commissie, onderteekend en met het zegel van den landraad voorzien zijn.

Tot 1881 behelsde § 137 nog het voorschrift, dat in alle zaken, die niet volgens de §§ 140 vv. behandeld moesten worden — dat zijn de administratieve geschillen — de landraad, wanneer het geval geen uitstel gedoogde, namens den Ausschusz beschikkingen mocht nemen, doch zoodra daartegen geprotesteerd werd, de Kreisausschusz moest beslissen. Deze, op initiatief van het Huis van Afgev. opgenomen, bepaling achtte men noodig om, wanneer de Aus-

schusz niet bijeen was, de afdoening der dringende zaken niet te vertragen [1]). Terecht heeft men haar echter weder doen vervallen, daar in het „voeren der loopende zaken" al ligt opgesloten dat de landraad dikwijls voorloopige maatregelen zal moeten nemen; welke, dat zal afhangen van de beteekenis die men aan het begrip „loopende zaken" toekent, en van de machtiging die de landraad van den Kreisdag of Kreisausschusz ontvangt. 't Is trouwens in overeenstemming met de geheele administratie, om de loopende zaken door een enkelen ambtenaar te doen besturen, en slechts wanneer de zaken buiten die categorie vallen of wanneer er geschillen over rijzen, het college erin te mengen; vandaar bijv. de verandering die § 55 *c* ondergaan heeft [2]).

In de §§ **138** en **139** worden eenige voorschriften van formeelen aard over de bevoegdheid van den Kreisausschusz gegeven, die thans nog slechts voor de inwendige Kreisaangelegenheden gelden, daar de formaliteiten bij de beslissing van tegen de toepassing der wet ingebrachte bezwaren of daarover gerezen geschillen in de Wet op het alg. Staatsbestuur geregeld zijn. Volgens genoemde §§ is de aanwezigheid van drie leden, de voorzitter daarin begrepen, voldoende opdat de Kreisausschusz besluiten moge nemen. De besluiten worden met meerderheid van stemmen genomen; is het getal aanwezige leden even, dan neemt het in leeftijd jongste lid aan de stemming geen deel. Hebben leden of hunne bloed- of aanverwanten in op- of neergaande linie of tot den 2en graad der zijlinie belang bij de zaak, dan mogen zij aan de beraadslaging en beslissing daarover niet

---

1) Sten. Versl. H. v. A. 1871-72 III p. 1472.

2) Von Stengel, pag. 376. Wordt de administratie door afzonderlijke personen gevoerd, dan spreekt men van het „Bureau-systeem", door colleges, zoo spreekt men van het „Collegiaal systeem". Von Stengel, pag. 25.

deelnemen. Evenmin mogen de leden dat doen, wanneer zij in eene andere dan hunne openbare kwaliteit een advies over de zaak hebben gegeven of erin werkzaam zijn geweest. Wordt daardoor een Kreisausschusz onbevoegd tot het nemen van besluiten, dan wordt, voorzoover 't de Kreishuishouding betreft, het besluit door den Kreisdag genomen. Overeenkomstig de regeling in § 55 van de Provinciale wet is hier de Kreisdag in 1881 bevoegd verklaard, in plaats van een naburigen Kreisausschusz, zooals de wet van 1872 had bepaald [1]).

De §§ **140—163** en **165**, behelzende de procedure voor den Kreisausschusz, komen sinds 1881 in de Kreiswet niet meer voor. Haar inhoud is overgenomen in de §§ 50—126 van de Wet o. h. alg. Staatsbestuur van 1883. Mondelinge, openbare behandeling is het hoofdkenmerk.

Voorzoover de eigen inkomsten van den Kreisausschusz — zoo zegt § **164** — en de door den staat volgens § 70 toe te kennen bijdragen niet voldoende zijn, worden de kosten, die zijne werkzaamheden meebrengen, door den Kreis gedragen. De leden van den Kreisausschusz bekomen vergoeding voor hunne gereede uitgaven. Het bedrag daarvan bepaalt de Kreisdag.

De kosten, door elken Kreisausschusz veroorzaakt, werden geschat op 7500 M. Voor het jaar 1879—80 bedroegen zij echter slechts 5756 M. gemiddeld; van latere jaren zijn geen gegevens bekend [2]). Op grond van § **166**, waarbij

---

1) De woorden die de Novelle nog liet volgen: „overigens volgens § 54 van de Organisatiewet" hebben sinds '83 hun beteekenis verloren. Bij onbevoegdheid van den Ausschusz geldt thans in doelmatigheidskwesties § 116, in rechtskwesties § 62, derde lid, van de Wet op het algemeen Staatsbestuur.

2) VON BRAUCHITSCH p. 148.

voor de verdere regeling der werkzaamheden van den Ausschusz naar een door den minister van binnenlandsche zaken uit te vaardigen reglement wordt verwezen, is het Reglement van 28 Febr. 1884 gepubliceerd.

De vijfde en laatste afdeeling van Titel III handelt in de §§ **167** en **168** over de instelling van Kreiscommissies. Voor het onmiddellijke beheer en toezicht op enkele Kreisinrichtingen, en de bezorging van speciale Kreisaangelegenheden kan de Kreisdag, zoo noodig, bijzondere commissies of commissarissen uit de ingezetenen benoemen, die evenals de door de wet voor zaken van de algemeene staatszorg ingestelde commissies, hare werkzaamheden onder leiding van den landraad verrichten. De landraad is bevoegd steeds de beraadslagingen der commissies bij te wonen en daarin het voorzitterschap met volledig stemrecht op zich te nemen, voorzoover de wet niet voor de tot staatsdoeleinden ingestelde commissies anders bepaalt. Hier wordt dus van twee soorten van Kreiscommissies gesproken; ten opzichte van de instelling der eene soort is de Kreisdag geheel vrij; die van de andere richt zich naar de wettelijke voorschriften.

De redenen waarom de regeering speciale commissies nuttig achtte waren, volgens hare toelichting [1]), de drukke bezigheden van den Ausschusz, de voor sommige zaken vereischte vakkennis en de verre afstand van de Kreisstad. Als commissies voor staatsdoeleinden wier behoud zij naast den Ausschusz ook bijzonder dienstig achtte, noemde zij die voor militie- en belastingzaken.

Omtrent de vóór de afkondiging der Kreiswet bestaande commissies zie men § 199.

Over de toekenning van vergoeding voor reis- en verblijf-

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. A. 1869—70 I p. 50.

kosten aan de leden der Kreiscommissies, kan de Kreisdag, zoo hij wil, het noodige bepalen. Wat betreft de bij de wet ingestelde commissies, blijft in dit opzicht alles bij het oude [1]).

TITEL IV.

Van de stad-Kreise.

Reeds vroeger zag men dat er land-Kreise en stad-Kreise zijn, met welke laatste die Kreise bedoeld worden, die uit eene enkele stad bestaan. In deze Kreise nu — zoo bepaalt § **169** — worden de functies van den Kreisdag en van den Kreisausschusz, van den laatsten voorzoover ze op het bestuur der Kreishuishouding betrekking hebben, door de stedelijke autoriteiten volgens de voorschriften der Stedenwet waargenomen. Daaruit volgt, dat de 3de titel der Kreiswet er niet op toepasselijk is. Ook de bepalingen van de tweede afdeeling van den 1en titel gelden, volgens het 2de lid van § 169, niet voor stad-Kreise, dat wil zeggen, dat de stad-Kreise belastingen, die misschien als Kreisbelastingen beschouwd zouden kunnen worden, slechts naar de voor de gemeentebelastingen geldende voorschriften mogen heffen [2]).

Bovendien spreekt 't vanzelf dat de 2de titel op de stad-Kreise niet toepasselijk is. Volgens de Stedenwet voor de zes oostelijke provincies, met uitzondering van Nieuwvoorpommeren en Rügen, van 30 Mei 1853, treedt dus in de stad-Kreise in de plaats van den Kreisdag de stedelijke raad en in de plaats van den Kreisausschusz de magistraat, doch

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. A. 1869—70 I p. 50.

2) Arrest van het Hoogadm. gerechtshof. VON BRAUCHITSCH p. 149.

de laatste alleen wat betreft de huishoudelijke zaken. Immers volgens § **170** wordt in de door de wet genoemde gevallen de Kreisausschusz voor de waarneming van zaken van de algemeene staatszorg vervangen door den naar voorschrift der §§ 37 vv. van de Wet o. h. alg. Staatsbestuur gevormden Stadtausschusz.

Reeds in het eerste regeeringsontwerp werd gewag gemaakt van een Stadtausschusz, maar wegens de bedenkingen die in het Huis van Afgev. daartegen geopperd waren, kwam hij in het tweede ontwerp niet meer voor, en werd de instelling van een orgaan tot waarneming van de staatsfuncties in de stedelijke Kreise overgelaten aan eene eventueele wet tot herziening der inwendige staatsadministratie [1]). Dienovereenkomstig bepaalde § 170 van de Kreiswet van '72, dat voorloopig de uitvoering der wetten in de stedelijke Kreise aan de tot dusver bevoegde autoriteiten zou blijven. De verwachte herziening is gekomen met de Competentiewet van '76, die den Stadtausschusz instelde; hare daarop betrekking hebbende bepalingen werden sinds vervangen door de §§ 30 vv. der Organisatiewet van '80 — waarnaar de Novelle dus nog verwijst — op hare beurt door genoemde §§ 37 vv. der Wet o. h. alg. Staatsbestuur afgelost. Hierin is bepaald dat de Stadtausschusz bestaat uit den burgemeester en vier door den magistraat uit zijn midden voor den duur van hun hoofdambt te kiezen leden; is er in de stad geen uitvoerend college maar slechts een enkele burgemeester, dan worden de vier leden van den Ausschusz door den stedelijken raad uit de burgers gekozen.

In de §§ **171—175** geeft de Kreiswet voor den stad-Kreis Maagdenburg, die, eenig in zijn soort, uit drie steden bestond, nl. Oud-Maagdenburg met Südenburg, Nieuw-Maag-

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. A. 1871—72 I. p. 378.

denburg en Buckau, eenige bijzondere voorschriften [1]), die thans, nu die steden zijn samengesmolten en in plaats van een Kreisausschusz een Stadtausschusz is gevormd, alle beteekenis verloren hebben.

Titel V.

Van het staatstoezicht op het Kreisbestuur.

„Begeerig, aan de Kreiscorporaties het eigen bestuur over hare vermogensaangelegenheden in ruime mate te gunnen" — dus voerde de regeering bij hare toelichting aan [2]) — „heeft men het recht van toezicht van den staat, met name ten aanzien van de vereischte bekrachtiging der Kreisdagsbesluiten, tot de uiterste met het staatsbelang overeen te brengen grens beperkt. Terwijl naar het tegenwoordige recht de besluiten tot vaststelling van den maatstaf van verdeeling der belastingen des staats sanctie noodig hebben, moeten de Kreisdagen voortaan den algemeenen verdeelingsmaatstaf binnen de perken der §§ 10—18 zelfstandig kunnen vaststellen en slechts afwijkingen daarvan ten gunste of ten laste van enkele deelen van den Kreis aan staatsgoedkeuring onderworpen zijn. Terwijl thans voor elke nieuwe belasting der Kreisingezetenen zonder bestaande verplichting de goedkeuring van de Bezirksregierung, en wanneer zij verder dan de twee eerstvolgende jaren strekt, zelfs die van den koning is voorgeschreven, moet voortaan de Kreisdag zulke belastingen voor den tijd van vijf jaren zelfstandig kunnen vaststellen,

---

1) Zoo behelst ook § 170 de woorden: „Met uitzondering van den stad-Kreis Maagdenburg.

2) Bijl. Sten. Versl. H. v. A. 1869—70 I p. 50.

zoolang slechts de gezamenlijke Kreisbelastingen de helft van het totaal der rijks-direktebelastingen niet te boven gaan.

Daarentegen mocht de staatssanctie voor besluiten van den Kreisdag, waarbij onroerend goed van den Kreis vervreemd wordt, voorzoover het niet uit opgespaarde inkomsten van de laatste vijf jaren bestaat, of waarbij de Kreis leeningen aangaat of borgtocht op zich neemt, niet afgeschaft worden, daar dergelijke besluiten dikwijls eene zware belasting der ingezetenen tot middellijk gevolg hebben, en dus wegens het concurreerende belang van den rijksbelasting-wetgever onderzoek van hooger gezag niet goed gemist kan worden. Dit onderzoek zal in alle gevallen, waar 't de bekrachtiging van financieele besluiten van den Kreisdag geldt, 't meest gepast zijn in handen van de ministers van binnenlandsche zaken en financiën, die als vertegenwoordigers van het centraal gezag het recht van bekrachtiging gelijkmatig kunnen uitoefenen en de daarbij betrokken financieele kwesties ruimer beoordeelen dan de Bezirksregierungen." Enz.

Overeenkomstig § 68 der Competentiewet van '76 heeft de Novelle eene belangrijke decentralisatie tot stand gebracht door in vele der bovengenoemde gevallen het recht van sanctie aan den Bezirksrath, thans Bezirksausschusz, in plaats van aan den minister op te dragen.

Volgens § **176** behoeven thans besluiten van den Kreisdag, waaarbij verordeningen volgens § 20, 1°. worden vastgesteld, de bekrachtiging des konings. Verder bepaalt zij:

Besluiten van den Kreisdag, waarbij enkele deelen van den Kreis meer of minder belast worden (§ 13), behoeven de bekrachtiging van den minister van binnenlandsche zaken.

Id., waarbij de Kreisingezetenen tot een bedrag van meer dan 30 % der gezamenlijke rijks-direktebelastingen met Kreisbelastingen bezwaard worden, moeten door de ministers van binnenlandsche zaken en van financiën worden goedgekeurd.

Id., waarbij grond of eenig onroerend recht van den Kreis vervreemd wordt; waarbij eene leening wordt aangegaan, waardoor de Kreis met een schuldenlast bezwaard of de reeds bestaande schuldenlast vergroot wordt; waarbij de Kreis zich borg stelt; waarbij zonder wettelijke verplichting eene nieuwe belasting op de Kreisingezetenen wordt gelegd, voorzoover de op te brengen sommen over langer dan de vijf eerstvolgende jaren loopen; al deze besluiten moeten bekrachtigd worden door den Bezirksausschusz. Zonder de voorgeschreven bekrachtiging zijn de bedoelde besluiten nietig [1]).

Wat nu aangaat het door den staat over het bestuur van den Kreis, wel te verstaan het huishoudelijk bestuur, gehouden toezicht, zoo bepaalt § **177**, dat het over de land-Kreise door den regeeringspresident, en in hoogere en laatste instantie door den opperpresident wordt uitgeoefend, onverminderd de in de wetten voorgeschreven medewerking van den Bezirksausschusz en den Provinzialrath. Bezwaarschriften aan de toeziende autoriteiten moeten in alle instantie binnen twee weken ingediend worden. Aldus heeft ook hier decentralisatie plaats gevonden, daar volgens de Wet van '72 niet de opperpresident maar de minister de eindbeslissing had. Bovendien bracht de Novelle eene nieuwe § **177** *a*: De toeziende autoriteiten hebben met de hun in de wetten toegekende middelen [2]) te zorgen, dat het bestuur overeenkomstig de wetten en geregeld gevoerd worde. Zij zijn te dien einde bevoegd, over alle bestuurszaken inlichtingen te vragen, de inzending der stukken, in 't bijzonder die van de begrooting en van de rekening, te eischen, alsmede de bureaux en kassen op de plaats zelve te inspecteeren. Ont-

---

1) Vergelijk de Circulaire aan de regeeringspresidenten van 1 Nov. 1879, Von Brauchitsch pag. 352.

2) Zie de Wct van 21 Juli 1852 en § 132 W. o. h. alg. Staatstbest.

leend aan de §§ 71—73 der vroegere Competentiewet, zijn analoge bepalingen in de Provinciale wet — §§ 115 en 116 — opgenomen.

De volgende §§ van dezen titel geven bijzondere toepassingen van de uitoefening van het staatstoezicht, ontleend aan de bepalingen der Stedenwetten. Vooreerst § **178**: Besluiten van den Kreisdag, de Kreiscommissies of den Kreisausschusz, als orgaan der Kreiscorporatie [1]), welke hunne bevoegdheid tebuiten gaan of de wet schenden moet de landraad, eventueel op last der toeziende macht, met opgave van redenen schorsen. Tegen de beschikking van den landraad kan de Kreisdag, de commissie of de Ausschusz binnen twee weken door middel eener klacht bij den Bezirksausschusz in beroep komen. Zij kunnen tot verdediging hunner rechten bij de procedure een bijzonderen gemachtigde aanstellen. § 178 is overgenomen uit § 69 der vroegere Competentiewet, maar onderscheidt zich van deze, en van de redactie van '72, hierin, dat thans de landraad enkel schorst, waartegen de Kreisdag zich in rechte kan beklagen, terwijl vroeger de landraad na de schorsing het geding begon. Men wilde echter aan de toeziende macht niet de rol van aanklaagster laten, en bovendien bestaat nu de kans, dat men zich bij de schorsing neerlegt en de rechtsweg niet behoeft betreden te worden [2]).

Als uiterste maatregel kan, volgens § **179**, een Kreisdag op voorstel van het ministerie door koninklijk besluit ontbonden worden. Alsdan moeten nieuwe verkiezingen uitgeschreven worden, die binnen zes maanden na den dag der

---

1) Handelde de Ausschusz als staatsorgaan, dan geldt § 126 der W. o. h. alg. Staatsbest., d. w. z. het besluit kan niet geschorst maar slechts door middel eener klacht aangevallen worden — VON STENGEL p. 379.

2) Bijl. Sten. Versl. H. v. A 1880—81 I pag. 305.

ontbinding plaats hebben. Bij ontbinding van den Kreisdag blijven de door hem gekozen leden van den Ausschusz en van de commissies zoolang in functie, totdat de nieuwe Kreisdag de noodige nieuwe verkiezingen heeft verricht.

En eindelijk in § **180** de zoogen. dwangbegrooting:

Is een Kreis nalatig of weigerachtig, om de wettelijk door hem verschuldigde, door de bevoegde macht vastgestelde, uitgaven op de begrooting te brengen of buitengewoon toe te staan, dan doet de regeeringspresident, met opgave der gronden, ze in de begrooting opnemen of buitengewoon vaststellen. Tegen de beschikking van den president kan de Kreis zich binnen twee weken op het Hoog administratief gerechtshof beroepen [1]; tot waarneming van de rechten van den Kreis kan de Kreisdag een bijzonderen gemachtigde aanstellen.

TITEL VI.

Bijzondere bepalingen voor de provincie Saksen.

Daar de graven van WERNIGERODE en de beide STOLBERGEN, wier graafschappen in de provincie Saksen gelegen zijn, vanouds bijzondere publieke bevoegdheden bezaten, die het gewone gezag van den bezitter van een riddergoed verre overtroffen, achtte de Kreiswetgever van '72 't beter, die geheel afwijkende verhoudingen door een afzonderlijke wet te regelen. Vandaar dat hij bepaalde, dat, zoolang die wet ontbrak, de op de gemeenten en de politiezorg betrek-

1) Aldus bepaald door § 4 van de Compet.wet van '83; men wilde eene procedure voor den Bezirksausschusz, waarbij de president partij zou zijn, vermijden.

daar de grondbezitters van dezelfde mate van ontwikkeling omvatten, die het lagere bedrag in de overige provincies en het overige deel van Pommeren daartoe brengt; althans van de bevoegdheid tot wijziging is tot dusver geen gebruik gemaakt.

De §§ **184—186**, bepalende, dat bij de eerste verkiezingen en verdeelingen der leden van den Kreisdag de door deze wet aan Kreisdag en Kreisausschusz opgedragen functies door den landraad worden vervuld, dat in den Kreis, waarin de vorming der ambten en de benoeming der ambtshoofden nog niet door den opperpresident bekend is gemaakt, de vroegere politievoorschriften blijven gelden, en dat de fungeerende schouten en schepenen den 30en Juni 1874 aftreden, doch zoo zij gekozen zijn hun zesjarigen termijn uitdienen, hebben thans geen waarde meer.

De voorschriften der §§ **187—198**, waarin over het administratieve rechtscollege in hooger beroep, het „Bezirksverwaltungsgericht" — thans Bezirksausschusz — en de procedure voor dat college werd gehandeld, zijn reeds door de Wet op de administratieve Rechtspraak van 1875 opgeheven, en thans opgenomen in de Wet op het algemeen Staatsbestuur.

Alle met deze wet strijdige bepalingen worden opgeheven en treden, behoudens het in de §§ 12, 185 en 186 bepaalde, met den 1en Jan. 1874 buiten werking, De bestaande Kreiscommissies blijven tot nader besluit van den Kreisdag over hare voortduring en samenstelling in functie (§ **199**).

De minister van binnenlandsche zaken is met de uitvoering dezer wet belast en vaardigt de hiertoe noodige ordonnanties en instructies uit (§ **200**). Op deze bepaling berusten de meermalen vermelde circulaires en instructies.

---

§ 3.

De overige Kreiswetten.

Een enkel woord over de voornaamste punten waarin de Kreiswetten voor de overige provincies van die van 1872 afwijken moge hier volstaan.

De pruisische wetgever ging van de wijze gedachte uit, dat het staatsbelang wel eenheid in de algemeene beginselen van 's lands administratie eischt, doch geen volkomen gelijkvormigheid bij de toepassing dier beginselen in de verschillende deelen des lands, wanneer de toestanden in die deelen ongelijk zijn. Vandaar dat zooveel mogelijk, zelfs woordelijk, de Kreiswet van '72 gevolgd is, doch nooit in die mate, dat historisch-gewortelde instellingen roekeloos door nieuwe zijn vervangen, of verwrongen om ze aan nieuwe aan te passen. De in verband hiermee noodig geoordeelde bijzondere regeling bepaalde zich wat de eigenlijke Kreisorganisatie betreft meest tot ondergeschikte punten, bijv. een kleiner aantal leden van den Kreisdag, een anderen census voor de klasse der groote grondbezitters, enz.; in de eerste plaats betrof zij echter het landelijke politierecht.

De eerste uitbreiding van de Kreiswetgeving over de

andere provincies geschiedde door de Wet van 6 Mei 1884 voor Hannover [1]). Bij de inlijving dier provincie, in 1867, had men de oude indeeling in Amtsbezirke laten bestaan, maar daarnevens de Kreisindeeling ingevoerd. Een afzonderlijk ambtenaar was evenwel niet aan het hoofd van den Kreis gesteld, doch als Kreishauptmann fungeerde een door den minister van binnenlandsche zaken benoemde Amtshauptmann. Dit naast elkaar bestaan van de Amts- en Kreisorganisatie bracht in de praktijk tal van bezwaren mee, waaraan in '84 een einde werd gemaakt, doordat de toen-geschapen landraad in zijn persoon den vroegeren Kreishauptmann en Amtshauptmann vereenigt en zoowel de algemeene staatszorg als de lokale politie op het platteland uitoefent. Voorloopig zijn er dus in Hannover geen Amtsvorsteher, hoewel zij, zoo noodig, door koninklijk besluit, op voordracht van den provincialen landdag, ingevoerd kunnen worden. Men meende nl., vooral omdat het eereambt er tot dusver had ontbroken, om de eenvoudige reden dat er geen grootgrondbezit is, dat ook in 't vervolg de noodige, geschikte personen niet zouden te vinden zijn. Zoo doet zich uitsluitend in Hannover de eigenaardigheid voor, dat de landraad op het platteland de onmiddellijke politieambtenaar is; om dit mogelijk te maken is dan ook eene nieuwe Kreisindeeling tot stand gebracht, waarbij de Kreise belangrijk kleiner zijn dan in de oostelijke provincies. Het zelfbestuur vindt dus in Hannover eene minder ruime toepassing.

---

1) Eigenlijk door de Amts- und Landesordnung van 2 April 1873 voor Hohenzollern, maar in plaats van Kreise zijn hier Oberamtsbezirke gevormd. Overigens is er nog dit verschil, dat er geen klassen van kiezers zijn, maar alle leden van de Amtsversammlung (Kreisdag) door de gemeenten gekozen worden.

Zie voor de Kreiswet van Hannover de regeeringstoelichting in Bijl. Sten. Versl. Huis v. Afg., 1884, pag. 301 vv.

Om tot de klasse der groote grondbezitters te behooren moet men naar gelang van den Kreis 180 à 450 M. grondbelasting betalen.

Ook in Hessen-Nassau, dat daarna aan de beurt was, werd de bestaande Amts- en Kreisorganisatie opgeheven en vervangen door een stelsel van kleinere Kreise; niet weinig ook kwam dit hier aan de gewenschte eenheid, met het oog op de heterogene deelen waaruit deze provincie is samengesteld, ten goede. Daar nu in Hessen-Nassau de lokale politie op het platteland vanouds in handen was van de gemeentehoofden, heeft ook de Kreiswet van 7 Juni 1885 [1]), met gelijke waardeering van historische toestanden als in Hannover, als politieorganen de hoofden der gemeenten genomen, hier Bürgermeister genaamd, onder het toezicht van den landraad, waarom juist de Kreise niet te groot mochten zijn. Het gevolg daarvan was, dat voor Amtsbezirke in Hessen-Nassau geen plaats was. Immers de nieuwe pruisische administratie kent geen instantie tusschen den landraad en het lokale politieorgaan: óf de landraad staat direkt boven den Amtsvorsteher, gelijk in de oostelijke provincies, óf hij oefent zelf de plaatselijke politie uit, gelijk in Hannover, óf deze wordt, als in Hessen-Nassau, aan den burgemeester opgedragen, maar dan moet ook de landraad onmiddellijk daarop toezien; een tusschenpersoon ware lastig en nutteloos. Ook hierin heeft de Kreiswetgever zijn behoudenden zin getoond, dat de burgemeesters in Hessen-Nassau ook in het vervolg zullen gekozen of benoemd worden naar gelang zij tot dusver gekozen of benoemd werden; de benoeming geschiedt door den landraad, terwijl de gekozenen door den landraad bevestigd worden. De census voor de klasse der groote grondbezitters is hier bepaald op een bedrag van 180 M. grondbelasting.

---

1) Zie Bijl. Sten. Versl. Heerenhuis, 1885 p. 62 vv.

In tegenstelling met de vorige provincies, vond de wetgever in Westfalen de instellingen voorhanden, waaraan het nieuwe politiestelsel kon worden aangepast. Immers hier bestonden juist de distrikten, die de Kreiswet van '72 voor het oosten des rijks had moeten scheppen. 't Was dus niet meer dan natuurlijk, dat de Kreiswet voor Westfalen van 31 Juli 1886 [1]) aan den Amtmann de politiezorg opdroeg. In zooverre verschilt het karakter van den Amtmann van dat van den Amtsvorsteher in het oosten, dat hij, ook naar historisch recht, veel sterker dan gene in de gemeenteadministratie ingrijpt. Bovendien ontvangt de opperpresident tot zijne benoeming geen voordracht van den Kreisdag, en bestaat er geen verplichting tot aanvaarding van het ambt, dit laatste in verband hiermee, dat naar alle waarschijnlijkheid in het industrieele Westfalen het vereischte aantal eere-Amtmänner niet zal te vinden zijn. Evenzeer is 't met het oog op de in industrie-streken niet zeldzame, snelle opkomst der steden en daarmee niet altijd gepaard gaande intellectueele ontwikkeling, dat deze in plaats van 25000 inwoners er 30000 moeten tellen om een afzonderlijken Kreis te kunnen vormen. De census voor de eerste klasse bedraagt in Westfalen eene grondbelasting van 225 M.

In de Rijnprovincie, die bij de Wet van 30 Mei 1887 [2]) geordend werd, waren de Bürgermeistereien hetgeen in Westfalen de Aemter waren. Zoo groot was de overeenkomst tusschen beide provincies, dat zij vroeger zelfs een gemeenschappelijke Kreiswet hadden. Evenals de Amtmann had de Bürgermeister vanouds de geheele politietaak op het platteland, doch bestond tusschen hen dit verschil, dat eerstgenoemde betrekking veelal als eereambt vervuld werd, terwijl de laatste

---

1) Zie Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1886 p. 32 vv.
2) Zie Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1887 p. 44 vv.

altijd een bezoldigd ambtenaar was. Ook in het vervolg zullen wel de eere-Bürgermeister de minderheid vormen, maar toch heeft de Kreiswet willen doen uitkomen, dat deze de voorkeur zullen genieten, o. a. door als beginsel op te stellen, dat elke Bürgermeisterei een afzonderlijk hoofd moet hebben, waardoor natuurlijk elks taak lichter en de waarneming als eereambt dus in de hand gewerkt wordt, benevens door de bepaling, dat de opdracht aan een naburigen Bürgermeister steeds herroepelijk zal zijn. Hieruit blijkt reeds, dat ook in de Rijnprovincie geen afzonderlijke politiedistrikten zijn ingevoerd, maar de bestaande gemeentegroepen daarvoor zijn behouden.

Een bewijs, hoezeer zoowel in Westfalen als in de Rijnprovincie de zelfstandige ontwikkeling der landgemeenten heeft geleden onder het bestaan dier grootere lichamen, die zoo staats- als huishoudelijke aangelegenheden aan zich trokken, is o. a. dat de landelijke afgevaardigden van den Kreisdag niet door de landgemeenten maar door de Aemter en Bürgermeistereien gekozen werden. Ook de tegenwoordige Kreiswet houdt die bepaling in, doch in zooverre worden de landgemeenten geëmancipeerd, dat zij voortaan haren Vorsteher mogen kiezen, die tot dusver door den landraad benoemd werd. Daarentegen maakt de taak van den Bürgermeister, evenals bij den Amtsvorsteher, benoeming noodzakelijk.

Eene eigenaardigheid van de Rijnprovincie is het ontbreken van zelfstandige Gutsbezirke, terwijl gelijke overwegingen als in Westfalen voor steden die een eigen Kreis willen vormen hier een minimum van 40.000 inwoners hebben doen vaststellen. De vereischte grondbelasting voor de eerste klasse bedraagt 225 M., behalve in de Regierungsbezirke Coblenz en Trier, waar hij op 150 M. is gesteld.

Evenmin als in de Rijnprovincie behoefde in Sleeswijk-Holstein de Kreisindeeling eene belangrijke wijziging te

ondergaan, maar zeer kwestieus was hier de regeling van de landelijke politie. Tot dusver berustte deze bij staatsambtenaren, Vögten genaamd, onder toezicht van den landraad. Een in 1880 aan den landdag voorgelegd ontwerp-Kreiswet voor Sleeswijk-Holstein behield dit stelsel van koninklijke ambtenaren, maar door het Huis van Afgev. werd het unaniem verworpen, en evenzoo door den provincialen landdag, toen — gelijk ook in de andere provincies geschied is — de regeering hem in 1882 een ontwerp-Kreiswet ter beoordeeling voorlegde. In overeenstemming met het toen gegeven advies is door de Kreiswet van 26 Mei 1888 [1]) ook in Sleeswijk-Holstein de Amtsvorsteher ingevoerd, doch onder bijzondere waarborgen, die wegens de antinationale neigingen in het noorden der provincie en de sociaal-democratische invloeden in de steden onmisbaar schenen. De provinciale raad kan namelijk de aanbevelingslijst van den Kreisdag doen aanvullen, maar bovendien kan de opperpresident, niet alleen wanneer de lijst uitgeput is, maar ook wanneer hij geen van de daarop voorkomenden geschikt acht, een commissaris-Amtsvorsteher aanstellen, evenwel met goedvinden van den provincialen raad of anders van den minister van binnenlandsche zaken. In enkele, in de wet opgenoemde, Kreise ontbreekt de klasse van het groote grondbezit; in de andere Kreise varieert de minimumgrens van 250 tot 600 M. grondbelasting.

Wat dezen census voor de eerste klasse betreft, moet nog hierop gewezen worden, dat in de Rijnprovincie en in Hessen-Nassau de aanslag voor het gezamenlijke, in den Kreis gelegen grondbezit in aanmerking komt, dus ook voor hetgeen op stedelijk gebied gelegen is, terwijl, in overeenstem-

---

1) Zie Bijl. Sten. Versl. Heerenhuis 1888 p. 43 vv.

ming met de Kreiswet van '72, in Hannover, Westfalen en Sleeswijk-Holstein, alleen de op het platteland gelegen bezittingen meetellen. Daarentegen wordt dan ook — en in dit opzicht wijken alle latere Kreiswetten van die van '72 af — alleen op de grondbelasting, niet op de belasting op de gebouwde eigendommen, gelet, daar anders het stedelijk onroerend bezit een ongemotiveerd overwicht zou krijgen.

Hoewel, zooals men zag, reeds overal de census naar de plaatselijke gesteldheid afwisselt, is nog bovendien aan de provinciale besturen de bevoegdheid toegekend, hem voor elken Kreis binnen zekere grenzen hooger of lager te stellen.

In Posen eindelijk geldt heden nog de Kreiswet van 20 December 1828, d. w. z. dat hier de Kreisdag nog uit de drie standen, bezitters van riddermatige goederen, steden en landgemeenten, bestaat, waarvan de eersten nog persoonlijk recht op het lidmaatschap hebben, en dat de politie nog door koninklijke ambtenaren, distriktscommissarissen, wordt uitgeoefend. Toch heeft 't niet aan pogingen ontbroken, om ook aan Posen eene nieuwe Kreiswet te schenken, maar noch het in 1873 door de afgevaardigden FRIEDENTHAL c. s. ingediende ontwerp, noch de regeeringsontwerpen van '80 en '81 hebben wetskracht verkregen.

Oordeelende, dat de overeenkomstig het voorschrift van § 155 der Wet o. h. alg. Staatsbestuur bij alle andere provincies gevolgde weg, om de toepasselijkverklaring van genoemde wet en van de Competentiewet van het tot stand komen eener nieuwe Kreis- en provinciewetgeving afhankelijk te stellen, bij Posen onmogelijk was gebleken, heeft nu de regeering een anderen weg ingeslagen. Den 30sten December 1888 heeft zij ingediend een ontwerp-„Wet op het algemeen Staatsbestuur en op de Competentie van het administratieve en administratiefrechte-

lijke gezag in Posen" [1]). De reden waarom men dus in Posen eerst de staatswetten wenscht in te voeren, en niet met de Kreiswet durft beginnen, is hierin gelegen, dat met zekerheid te voorspellen is, dat toepassing van het nieuwe kiesstelsel voor den Kreisdag, gepaard aan de onvermijdelijke opheffing van het persoonlijke lidmaatschap van de groote grondbezitters, het duitschgezinde element in dat college sterk zou doen verminderen. En zelfs bij de oude samenstelling durft het ontwerp de keuze der leden van den Ausschusz niet aan den Kreisdag over te laten: deze zal alleen eene lijst hebben op te maken, waaruit de opperpresident de leden van den Ausschusz benoemt. Met het oog op die samenstelling luidt dan ook het voorstel, om aan den Ausschusz voorloopig enkel staatsfuncties op te dragen. Al krijgt dus Posen eene moderne administratie, van het zelfbestuur zal het vooreerst nog verstoken blijven; immers, al mag de Kreisdag eene lijst opmaken, hij moet hierop alle voor het ambt geschikte personen opnemen, zoodat de invloed der ingezetenen op de samenstelling van het college, dat met de uitvoering der wetten belast is, zoo goed als van geen beteekenis zal zijn. En evenzeer gecentraliseerd blijft volgens het ontwerp de politiezorg: gelijke gronden die in Sleeswijk-Holstein den Amtsvorsteher onder zeker voorbehoud deden invoeren, leiden, in dubbele mate aanwezig, in Posen tot geheele weglating van het eereambt en tot behoud van de koninklijke distriktscommissarissen.

Naar alle waarschijnlijkheid zal het ontwerp in dien geest tot wet worden; althans het Huis van Afgev. heeft zich reeds in tweede lezing ermee vereenigd. Het wenscht echter in de wet te bepalen, dat de Kreisdag het bestuur

---

1) Zie Bijl. Sten. Versl. Heerenh. 1889 pag. 21 vv.

der huishoudelijke aangelegenheden ook aan den Ausschusz mag opdragen en daartoe geen afzonderlijke commissie behoeft te benoemen, ten einde dualisme in de bezorging van de huishoudelijke en de staatstaak te vermijden [2]). De bedoeling is, dat de Wet den 1sten April 1890 in werking trede.

---

1) Bijl. Sten. Versl. H. v. Afg. 1889 III p. 1799 vv.

S L O T.

Al kan de pruisische wetgever zijn reuzenarbeid nog niet als geëindigd beschouwen, al wacht ter volmaking van 's lands inwendig bestuur het stads- en landgemeenterecht, het laatste in aansluiting aan de in de Kreiswetten gelegde grondslagen, dringend op herziening [1]), de Kreisorganisatie althans zal binnen korten tijd voltooid zijn.

En wat nu deze aangaat: is in vele provinciën hare werking nog van te korten duur om eene beoordeeling te wettigen, van hare basis, de Kreiswet van 1872, kan getuigd worden dat zij den toets der praktijk heeft doorstaan. Volmaakt zal de wet van '72 zeker niet zijn, maar het is een blijk van niet geringe verdienste, dat bij de herziening in 1881 [2]), toen de gelegenheid schoon was om op aan het licht gekomen gebreken te wijzen, tegen haar die zoovele nieuwe beginselen in zich vereenigde, slechts weinige, be-

---

1) Alleen reeds uit het oogpunt van eenheid zal men deze niet overbodig achten, wanneer men weet dat het pruisische gemeenterecht in niet minder dan 20 verschillende wetten, ongerekend nog de algemeene bepalingen in het pr. Landrecht en nu ook in de Kreiswetten, vervat is. Zie bv. SCHULZE, pag. 463 en 483.

2) Zie vooral Sten. Versl. H. v. Afg. 1880—81 I p. 44 vv.

trekkelijk onbeteekenende grieven zijn geopperd, bijv. dat de beide Kreisgedeputeerden steeds in den Ausschusz behoorden te zitten, dat de opperpresident bij het benoemen der Amtsvorsteher niet aan de lijst van den Kreisdag gebonden moest zijn, enz., grieven die bovendien, als de opinie van één of weinigen, niets bewijzen. En nu moge men aanvoeren dat in '81 geen ingrijpende herziening van de Kreiswet aan de orde was, maar wanneer toch het onbruikbare of zelfs het ongewenschte van eenig voorschrift zich hier of daar door een beduidenden tegenzin van het volk had geopenbaard, zou zeker wel een afgevaardigde de misschien niet zoo spoedig terugkeerende gelegenheid hebben aangegrepen, om zich tot tolk dier gevoelens te maken.

Met voldoening kan men het feit constateeren, dat toestanden als die welke tot 1872 in Pruisen algemeen, en zelfs nu nog in een deel, op administratief gebied heerschten, bij ons lang tot het verleden behoorden, zoodat in 1889, met het oog op de aanstaande hervorming, de tegenwoordige opperburgemeester van Frankfort a/M., J. MIQUEL, die als lid van het Huis van Afgev. een belangrijk aandeel in het tot stand brengen der Kreiswet heeft gehad, ons administratief recht als model aan zijn volk ter navolging aanbeval [1]. Sinds 1851 toch is ons zelfbestuur belichaamd in wethouders en gedeputeerde staten, door het volk gekozen ter waarneming van de aan gemeenten en provincies opgedragen medewerking bij het uitvoeren der wet. Maar terwijl ginds reuzenschreden op het gebied der wetgeving werden afgelegd, rustten wij op de reeds verkregen lauweren.

Wat evenwel erger is, men heeft verzuimd de hinder-

---

1) J. MIQUEL, Verfassung und Verwaltung der Prov. und Gem. des Kön. der Niederl., in Preussische Jahrb. XXIV p. 312.

palen, die bij ons misschien ook eenmaal noodig geachte veranderingen beletten, tijdig uit den weg te ruimen. Reeds in 1877 vestigde Mr. Buys [1]) de aandacht op eenige in onze administratie z. i. wenschelijke verbeteringen en liet daarop volgen: „Om de hier aanbevolen wijzigingen te kunnen invoeren, zou vóor alles Grondwetsherziening noodig zijn, en voorshands valt daaraan dus zeker nog niet te denken. Maar de vraag rijst, of thans nu onze periodieke pers telkens weer die kwestie van Grondwetsherziening op het tapijt brengt, het niet wenschelijk zoude wezen, tijdig te overwegen in hoeverre deze herziening, als zij komt, ook aan de verbetering van ons administratief recht zou kunnen worden dienstbaar gemaakt?" Welnu, tusschen 1877 en thans ligt de Grondwetsherziening van 1887, en menige hinderpaal staat nog even onwrikbaar als tevoren.

Weliswaar is thans aan eene welgewaarborgde administratieve rechtspraak de weg gebaand, al doen de weinig dringende bepalingen der Grondwet ook hier geen direkt resultaat verwachten, op eigenlijk administratief gebied bleef de gelegenheid tot zelfbeperking ongebruikt niet alleen, maar door uitdrukkelijk de gemeentebesturen als agenten der regeering te noemen, werd de mogelijkheid van wijziging der administratie kleiner dan tevoren. Niet dat eene beknoptheid als waarop de pruisische Constitutie zich kan beroemen mij verkieslijk zou schijnen, maar tusschen zijn eenig voorschrift — art. 105 —: „De vertegenwoordiging en het bestuur der gemeenten, Kreise en provincies van den pruisischen staat wordt door bijzondere wetten nader geregeld," en de uitvoerigheid waaraan de onze zich in menig opzicht schuldig maakt, ligt een tamelijk groote afstand. Zeer zeker is de vraag of eene scheiding van de huishoudelijke

1) In de Bijdragen Admin. recht van 1877, 2e Afl.

en de staatsaangelegenheden in de dorpen en het scheppen van grootere kringen voor de laatste ook bij ons aanbeveling verdient voor overweging vatbaar, doch reeds de mogelijkheid van bevestigende beantwoording verbiedt eene grondwettelijke regeling, die de invoering langs wettelijken weg onverbiddelijk buitensluit. (G. artt. 143 en 144.[1])

Eene aanbeveling om de pruisische administratie — en daarbij denk ik aan de ons vreemde ambtsorganisatie — in ons land na te volgen, behoeft uit het voorgaande niet gelezen te worden; men kan grondwettelijke belemmering ongeoorloofd achten en toch die navolging afkeuren.

En inderdaad komt zij mij niet wenschelijk voor. Reeds dadelijk pleit deze overweging in haar nadeel, dat eene ingrijpende verandering in de administratie, wier verkieslijkheid niet buiten twijfel staat, af te keuren, dat de ruil van een jarenlang geldend stelsel, zelfs voor een dat evengoed ware op zichzelf, achteruitgang is; dat vervolgens, wanneer het aangeprezen stelsel ingewikkelder is dan het bestaande, het in dubbele mate in andere opzichten moet uitmunten. En nu zeg ik juist met het oog op deze kwestie met volle instemming Mr. Heemskerk na[2]): „Laat ons toch onze hoogst eenvoudige, klare, doorzichtige administratie behouden.” Want over de eenvoudigheid, klaarheid en doorzichtigheid van onze administratie moge verschil van appreciatie bestaan, dat zij in vergelijking van de pruisische dien lof verdient, kan onmogelijk ontkend worden. Een blaam op laatstgenoemde wordt hierdoor allerminst bedoeld. Integendeel mag dit wel als conclusie uit de voorgaande bladzijden

1) Geheel onverklaarbaar is bovendien de handhaving van het voorschrift dat het uitvoerend college in de provincie uit de staten moet gekozen worden. Al was die beperking niet nutteloos en hinderlijk, toch behoorde zij nog niet in de Grondwet.

2) Arntzenius, Hand. over de Herz. der Grondwet, VIII, p. 81,

geput worden, dat de pruisische wetgever zijne nieuwe organisatie volstrekt niet uit de lucht heeft gegrepen, dat hij overal aan bestaande instellingen kon vastknoopen en zeer wijselijk heeft vastgeknoopt. Immers waar de grondbezitter niet alleen op zijn landgoed maar ook over de omliggende hoorige dorpen het politiegezag vanouds uitoefende, 't zij zelf, 't zij door middel van een door hem aangestelden schout, daar boden zich de personen zoo goed als de kringen hunner bevoegdheid voor het nieuw te scheppen stelsel als 't ware vanzelf aan. Waar die gegevens echter ontbraken, daar bleken eerbied voor het bestaande en praktische zin bij den wetgever de overhand te hebben boven de zucht naar uniformiteit. In Hessen-Nassau bijv., waar ook op het platteland de burgemeesters de politie uitoefenden en waar het groote grondbezit niet gevonden werd, daar voerde hij den Amtsvorsteher niet in, hief zelfs de hier en daar bestaande Amtsbezirke op en liet den burgemeesters hunne oude functiën.

Waartoe deze herinnering? Omdat zij die in onze dorpen de afscheiding tusschen oeconomische en staatszorg voorstaan, zich 't liefst op de pruisische Kreiswetgeving plegen te beroepen. 't Blijkt echter dat men daarbij uitsluitend met de wetgeving voor de oude provincies terade gaat, terwijl een blik op de wetgeving van 1884 en volgende jaren het vertrouwen in de juistheid van dat beroep zeer aan het wankelen brengt. En toch zou m. i. de laatstgenoemde in de eerste plaats, zoo niet uitsluitend, ter vergelijking in aanmerking mogen komen. Want dat bij ons de ontwikkelde grondbezitters, genegen om zich te belasten met de veel omvangrijker taak die het te scheppen politieambt zou meebrengen, te vinden zouden zijn, waar ze al voor het burgemeestersambt ontbreken, komt mij hoogst twijfelachtig voor, en in ieder geval zouden zij de gewoonte van het waarnemen van publieke functies missen, die de hervorming in het oude Pruisen

zoo geleidelijk maakte, terwijl evenzeer voor het afbakenen van de grenzen hunner competentie naar een richtsnoer gezocht zou moeten worden.

Volgt reeds hieruit dat de pruisische Kreiswetgever, die bij nader inzien maar niet coûte que coûte overal Amtsbezirke wilde scheppen, zich vermoedelijk voor ons land nog wel eens zou bedacht hebben alvorens daartoe over te gaan, dit vermoeden wordt niet weinig verhoogd door eene vergelijking van onze plattelandsgemeenten met de pruisische. 't Komt mij voor, dat zij die navolging van de ambtsorganisatie aanprijzen, zoowel den omvang der pruisische dorpen, als dien der Amtsbezirke overschatten. Immers al zagen wij hiervoor, dat de regeering niet genegen was de door het Huis van Afgev. omtrent de grootte der Amtsbezirke vastgestelde cijfers in de Kreiswet zelve op te nemen, in de Instructie van 18 Juni 1873 [1]) verklaarde zij, tegen de bedoelde cijfers zelve niet het minste bezwaar te hebben, ze integendeel tot maatstaf te zullen nemen bij het vormen dier distrikten. En welke waren die cijfers? Voor samengestelde Ab. 800 à 3000 inwoners, terwijl landgemeenten alleen reeds bij een getal van 500 inwoners recht hebben een afzonderlijken Ab. te vormen, of zelfs bij minder inwoners, wanneer zij bewijzen dat bijzondere omstandigheden zulks billijken. En toch waren er afgevaardigden, die schande riepen over eene zoo exclusieve bepaling; immers dorpen van 500 zielen behoorden in Pruisen tot de zeldzaamheden: van de 25446 landgemeenten in de oostelijke provincies zouden zoodoende slechts 6400 het voorrecht genieten een afzonderlijken Ab. te vormen [1])! En grooter mochten

---

1) Von Brauchitsch II p. 323.

1) Sten. Versl. H. v. Afg. 1871—72 III pag. 1359. Gutsbezirke vormen een Ab. wanneer ze uit een afgezonderd geheel bestaan, onafhankelijk van

de Ab. evenwel niet zijn; want het hoofddenkbeeld, waarvan de wetgever uitging, was kringen te vormen, waarin een enkel persoon zelf-handelend zou kunnen optreden.

Slaat men nu onzen Staatsalmanak op, dan blijkt daarentegen eene gemeente met minder dan 500 inwoners eene zeldzaamheid; de meeste plattelandsgemeenten tellen 1000 à 3000 zielen, vele 3 à 5000 zielen, ja ze ontbreken niet van 6- en 7000, om te zwijgen van de bijzondere toestanden in Friesland, waar zij een zielental van 15000 bereiken. Is 't nu te veel gezegd, wanneer men beweert, dat hetgeen noodzakelijk was voor Pruisen, voor ons hoegenaamd niets bewijst?

Volgt dan echter omgekeerd uit het feit, dat onze landgemeenten de in Pruisen gevormde administratiedistrikten soms zelfs verre overtreffen, dat onze gemeenten ruimschoots voor de vervulling der door de wet van haar geëischte taak berekend zijn — want dat ons platteland niet armer is dan het pruisische zal geen tegenspraak ondervinden —? Evenmin; om de eenvoudige reden, dat 't onaannemelijk is dat eene pruisische gemeente van 500 zielen, tot zelfstandigen Amtsbezirk verklaard, in staat zou zijn die taak te vervullen. De oplossing van dit raadsel schuilt m. i. in het Kreiswezen. De beteekenis door de laatste hervorming aan den Kreis verzekerd moge ongetwijfeld aan Pruisen's inwendige organisatie eene nooit gekende eenheid en vastheid gegeven hebben, de Kreis moge daardoor een middelpunt van publiek leven geworden zijn, zoo krachtig en gezond als 't maar kan, — dat echter tevens de gemeenten stiefmoederlijk behandeld zijn valt niet te ontkennen. Ja, de land-

---

het aantal inwoners; natuurlijk is een zielental van 500 in een Gb. nog veel zeldzamer.

gemeente is thans in geen enkel opzicht meer afhankelijk van den toevalligen bezitter van een riddergoed, de landgemeente kiest haar eigen bestuur, zij is in één woord gemoderniseerd; maar de voorwaarden om nu ook een groote toekomst van zelfstandige ontwikkeling en bloei tegemoet te kunnen gaan, zijn haar m. i. onthouden. Want hoe kan 't anders, of eene corporatie van 50- à 60000 inwoners, zoo dicht bij de feitelijke toestanden en van zoo nabij aller belangen rakende, tot brandpunt van het zelfbestuur verheven, moet aan de ontwikkeling der kleinere lichamen, die juist dezelfde roeping te vervullen hebben als het grootere dat hen omvat, in den weg staan? Blijkt reeds uit het feit alleen, dat de herschepping van het administratief recht uitging van den Kreis en tot nogtoe de ordening van het landgemeenterecht, uitgezonderd het in 't voorbijgaan door de Kreiswet geregelde, achterwege kon blijven, niet hoezeer de landgemeente in den Kreis opgaat? Ware 't gelukt de door het Huis van Afgev. aanvankelijk gewilde „Sammtgemeinden" algemeen in te voeren, misschien hadden deze grootere corporaties genoegzaam tegenwicht kunnen bieden; thans is dit des te onmogelijker, nu de landgemeente bovendien tot hare eigen huishouding beperkt is.

Onbillijk schijnt mij die verhouding alleen tegenover de steden, die wel reeds sedert 1815 tot een Kreisverband behoorden, maar, ondanks haar grooteren samenhang en typischer karakter, het gewicht van de Kreiscontrôle nu in veel sterker mate zullen gevoelen dan vroeger. Daarom schijnt mij de minimum-grens van 25000 inwoners, vereischt voor het uittreden uit den Kreis, te hoog. Of evenwel de landgemeente wel recht tot klagen heeft, mag betwijfeld worden, vooreerst om de weinig beduidende plaats die zij steeds heeft ingenomen, en vervolgens om den niet te miskennen steun dien zij van den Kreis ondervindt. Want evenzeer

als de Kreis de landgemeente absorbeert, evenzeer vult hij haar aan den anderen kant door zijn hulp en gezag aan. In 't bijzonder dient dit tot recht begrip van den Amtsbezirk in 't oog gehouden te worden. Want terwijl de werkkring van den Kreis hoofdzakelijk op het gebied der wetsuitvoering is gelegen, en hij hiervan het middelpunt vormt, is dit tevens het terrein waarop de Amtsbezirk zich uitsluitend beweegt. Den Ab. zou ik dan ook liever als eene indeeling van den Kreis dan als eene samenvoeging van gemeenten en landgoederen beschouwen: Landraad en Kreisausschusz vormen het college dat met het bestuur van den geheelen Kreis belast is, maar onder welks toezicht voor die daden, die geen collegiaal maar persoonlijk ingrijpen vereischen, de Amtsvorsteher zijn gesteld. Mijne conclusie is dus, dat het Kreisrecht en het landelijk gemeenterecht niet te scheiden zijn, dat zij een onverbreekbaar geheel vormen, en daarom eene vergelijking van het laatste-alleen met ons plattelandsgemeenterecht, hoe zij ook uitvalle, geen zin heeft.

Natuurlijk blijft geheel afgescheiden daarvan de vraag bestaan of onze landgemeenten te zwak zijn om elk afzonderlijk de lasten van het zelfbestuur te dragen. En al blijkt uit het omtrent de grootte onzer gemeenten opgemerkte dat deze vraag maar niet kortweg bevestigend mag worden beantwoord, zoo wil ik toch gaarne toegeven, dat er ook in ons land gemeenten zijn, die de daartoe noodige hulpbronnen missen. Of nu echter eene administratieve vereeniging van dergelijke gemeenten met andere eene verbetering zoude zijn? Met alle bescheidenheid geloof ik dat het middel erger zou zijn dan de kwaal. Te allen tijde is bij ons de gemeente de kern van het maatschappelijk leven, de basis van den staat geweest. Staatsburgerschap, zei Thorbecke, moet bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen. Natuurlijk echter onder voorwaarde, dat de plaatselijke gemeente niet

aan de staatsaangelegenheden ten eenenmale vreemd blijve. En nu zou men de gemeente van dit gewichtige deel harer bemoeiingen, van de haar in ons staatsrecht toekomende plaats, berooven, en daarmee onze geheele administratie, waarin het volk is opgegroeid, omverwerpen, ten einde een stelsel in te voeren welks levensvatbaarheid twijfelachtig is, en van hetwelk men zich zeer verschillende voorstellingen schijnt te vormen [1]).

Er bestaat daarentegen een ander middel, dat ik voor zeker doeltreffend houd, maar dat veelal als een daad van revolutionair geweld wordt uitgekreten: de gemeente die te zwak is om zelfstandig hare wettelijke taak te vervullen worde gevoegd bij eene of meer andere, opdat zij vereenigd de vereischte draagkracht bezitten. Is die verontwaardiging verdiend? Verwart zij eerbiediging van historisch recht niet met ziekelijk vastklampen aan uiterlijken vorm? Vereeniging van gemeenten is in het algemeen belang toegelaten. Hoe kan nu het algemeen belang door die vereeniging meer gebaat worden, dan wanneer uit gebrek aan krachten eene gemeente op zichzelve niet voldoende in de uitvoering der wet kan voorzien? Zeker niet m. i., wanneer de vereeniging eener bloeiende gemeente met eene aangrenzende geschiedt omdat de ontwikkeling der laatste het vereischt, of omdat men niet wil dat de ingezetenen der eerste kosteloos

---

1) Zoo kwam Mr. Van Houten bij de jongste Grondwetsherziening — Arntzenius VII p. 66 — met het volgende denkbeeld voor den dag: Als men de burgemeesters niet meer met staatsfuncties belastte, kon men bv. *f* 100 op elks traktement besparen, wat voor de ruim 1000 burgemeesters *f* 100000 maakt. Daarvoor konden een 40tal distriktsambtenaren aangesteld worden. Moesten die 40 soms de staatsfuncties der 1000 burgemeesters verrichten? En welk een afstand tusschen dit plan en het pruisische stelsel! Hier een soort onderprefekten, ginds onbezoldigde grondbezitters; hier een werkkring die zich tot contrôle zou moeten bepalen, ginds het feitelijk optreden van de laagste instantie.

genot hebben van de openbare instellingen der laatste. Veeleer schijnt hier het belang eener enkele gemeente te overheerschen.

Waar bovendien art. 130 der Gemeentewet en niet minder art. 217, dat wel voor vereenigde gemeenten geschreven schijnt te zijn [1]), ervoor waken, dat bijzondere omstandigheden, met name verschil in vermogenstoestand, bij de samenvoeging in acht genomen kunnen worden, behoeft er van onbillijkheid geen sprake te zijn, en mag een verzet van dikwijls particuliere belangen een maatregel die zoo in het oog springende voordeelen oplevert niet tegenhouden. Ten volle beaam ik de woorden, voorkomende in het V. V. der Comm. van Rapp. over een Wetsontwerp tot vereeniging van 26 kleine gemeenten met daaraan grenzende [2]): „.... het algemeen belang vordert zoozeer de opheffing van zeer kleine gemeenten, dat bezwaren van meer ondergeschikten aard, die soms in kleingeestigheid hunnen oorsprong vinden, daarvoor moeten wijken. Die opheffing strekt tot vereenvoudiging van het provinciaal beheer en tot het brengen van bezuiniging op de kosten voor het bestuur der betrokken gemeenten zelve vereischt. Voor grootere gemeenten bestaat beter uitzicht op eene goede samenstelling van den gemeenteraad, omdat daar lichter een genoegzaam getal mannen, door kunde en ervaring voor het lidmaatschap van den raad geschikt, te vinden is. Grootere gemeenten leveren daarenboven meer hulpmiddelen voor het tot stand brengen van nuttige werken en instellingen op: daar kan met vereende krachten

---

1) Gemeentegrenzen, Proefschrift van Mr. J. H. DE VRIES, Leiden 1888. Onder de verdere waarborgen die de Gem.wet geeft, is vooral deze merkwaardig, dat ook de ingezetenen en niet, zooals in alle andere gevallen, alleen de raad gehoord wordt.

2) Bijl. Handel. Tweede Kamer 1854—55 pag. 755—57. De titel van het ontwerp bewijst tevens dat niet elke regeering van de zaak afkeerig is.

worden gedaan wat bij meer versnippering onmogelijk zou zijn."

Trouwens niemand minder dan THORBECKE pleitte voor de opheffing van kleine gemeenten; in verband met de vraag of de landgemeente invloed op de benoeming van haren burgemeester moet hebben, zegt hij [1]: „Ook zijn onze landgemeenten van eene te kleine bevolking om genoeg verscheidenheid van bekwame personen voor de vertegenwoordiging en het bestuur doorgaans aan te bieden. Bij nieuwe verdeeling zou men wellicht een getal van twee- tot drieduizend ingezetenen tot regel moeten trachten te maken."

THORBECKE was dus niet voor halve maatregelen; dat „nieuwe verdeeling" gaat m. i. al te ver. Op den voorgrond staat, dat de vereeniging van gemeenten niet lichtvaardig mag toegepast worden, dat het onvermogen der gemeente om op eigen wieken te drijven buiten twijfel moet zijn, en veel ware wellicht reeds verholpen door eene andere regeling van de verhouding van het rijks- tot het gemeentebelastingwezen.

De hoofdgronden waarop m. i. aan vereeniging beslist de voorkeur moet gegeven worden boven eene scheiding van oeconomische en staatszorg zijn deze:

Bij vereeniging van zwakke gemeenten tot groote blijft onze administratieve organisatie ongeschonden op hare oude steunpilaren, en thans krachtiger dan tevoren, rusten, terwijl door de bovenbedoelde, als zeer onschuldig voorgestelde, scheiding, ten koste der in ons staatswezen vastgegroeide gemeente een nog onbekende en onbeproefde grootheid met een belangrijk deel harer attributen zou worden bekleed en zoodoende ons geheele administratief recht op losse schroeven zou komen te staan.

Terwijl 't geen uitlegging behoeft, dat vereeniging van

1) Aanteek. op de Grondwet, II p. 120.

gemeenten tot besparing van kosten leidt, is 't even zeker dat het andere stelsel eene belangrijke verhooging van uitgaven zou meebrengen. Immers tegenover de kleine bezuiniging die de gemeenten op de traktementen der burgemeesters zouden kunnen toepassen — veel valt er niet af te nemen — zou voor den staat eene niet geringe vermeerdering van kosten voortvloeien uit de bezoldiging der nieuwe distriktscommissarissen of hoe men hen noemen wil.

Terwijl vereeniging zoowel financieel- als intellectueel-krachtige lichamen schept, berekend voor de tweeslachtige taak der gemeente, laat het andere stelsel de gemeenten gelijk zij zijn, en voorziet niet in het zeer denkbare geval, dat zij misschien zelfs voor hare huishoudelijke aangelegenheden de noodige financiën en vooral personen missen.

Al laat thans de Grondwet het hier gewraakte stelsel niet toe, 't is niet onmogelijk dat, als eenmaal de boeien geslaakt zijn, er met ernst aan navolging van de pruisische organisatie gedacht zal worden. Dan hoop ik dat grondiger studie dan de mijne eveneens tot het resultaat voere, dat Pruisen's jongste administratieve hervorming, hoe veelomvattend ook, toch bezield blijkt te zijn van de gedachte, dat het positieve recht van elk land moet passen bij de eigenaardige historische ontwikkeling van dat land, en dat alleen in dien zin een beroep op Pruisen juist en nuttig is.

STELLINGEN.

STELLINGEN.



I.

De invoering van het pruisische stelsel van scheiding der oeconomische- en staatsaangelegenheden in onze landgemeenten is niet met een beroep op de pruisische wetgeving te verdedigen en ook niet wenschelijk.

II.

Wenschelijk is 't, gemeenten, die te klein zijn om een behoorlijk zelfstandig bestaan te voeren, tot grootere samen te voegen.

III.

Keuze van den burgemeester door de ingezetenen of den gemeenteraad ware ten hoogste af te keuren.

Terecht verwierp de Tweede Kamer, den 18den Maart 1880, zelfs het voorstel van den heer VAN KERKWIJK, om door den raad eene aanbeveling te doen opmaken.

IV.

Het lidmaatschap van den gemeenteraad behoorde onvereenigbaar gesteld te worden met het ambt van burgemeester. Daarentegen verdient 't overweging om den burgemeester van rechtswege stem in den raad toe te kennen.

V.

De afgevaardigde ter Staten-Generaal vertegenwoordigt zijn distrikt, niet het geheele nederlandsche volk.

VI.

Art. 195 der Grondwet behoorde aldus te luiden:

Na de afkondiging der in het vorige artikel genoemde wet worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers beslissen, zonder recht van amendement, artikelsgewijze over de door bedoelde wet vastgestelde veranderingen. Na het volbrengen dezer taak treden zij af en hervatten de oude Kamers haren arbeid.

VII.

Ontbinding van Provinciale Staten en gemeentebesturen is in het nederlandsche staatsrecht niet erkend en past ook niet daarin.

VIII.

De zoogen. politieke geloofsbelijdenis, mits loopende over beginselen, is niet in strijd met, maar veeleer een noodzakelijk uitvloeisel van de door art. 86 der Grondwet gewaarborgde onafhankelijkheid van den afgevaardigde.

IX.

Wenschelijk is wijziging van art. 1 der Wet van 10 April 1869 (Stbl. n⁰. 65), opdat het verbranden van lijken, na verplichte schouwing, geoorloofd zij.

X.

De wijze waarop het tweede lid van art. 145 der Grondwet op de regeling der administratieve rechtspraak praejudicieert is te betreuren.

XI.

De praeventieve hechtenis is een noodzakelijk kwaad. De staat heeft derhalve het recht haar toe te passen, doch zoo weinig mogelijk en nooit zonder schadevergoeding.

XII.

Art. 27 van het Wetb. van Strafr. huldigt niet alleen een verkeerd beginsel, maar is tevens inconsequent en onbillijk.

XIII.

In art. 68, tweede lid sub 1⁰, van het Wetb. van Strafr. behoorden de woorden „of ontslag van rechtsvervolging" beperkt te worden door de bijvoeging: „indien het feit in het buitenland gepleegd is."

XIV.

Hij die eenig goed, dat geheel of ten deele aan een ander toebehoort, wegneemt, louter met het oogmerk om in de gevangenis te komen, pleegt geen diefstal.

XV.

Het arrest van den H. R. van 13 Febr. 1888, waarbij een verkooper van sterken drank, die door misleiding in de meening was gebracht dat de persoon aan wien hij den drank toediende 16 jaar was, schuldig werd verklaard aan de overtreding van art. 454 Wetb. van Strafr. vindt geen steun in de wet.

XVI.

Onder „grond" in art. 461 Wetb. van Strafr. is begrepen de ijsvlakte, waardoor de tijdelijk overstroomde grond bedekt is.

XVII.

De beklaagde is bevoegd de hulp van den hem krachtens art. 132 Wetb. v. Strafv. toegevoegden verdediger af te wijzen.

XVIII.

Bij ontdekking op heeter daad is de officier van justitie bevoegd, in alle gevallen waarin praeventieve hechtenis is toegelaten, een bevel daartoe uit te vaardigen.

XIX.

Wanneer tegen den beklaagde ontslag van rechtsvervolging is uitgesproken kan toch de eisch tot schadevergoeding aan de beleedigde partij toegewezen worden.

XX.

In art. 276, tweede lid, B. W. moet in plaats van „de inschrijving" gelezen worden: „het verzoek tot inschrijving."

XXI.

De erkenning bij testament van een natuurlijk kind vervalt door de herroeping van dat testament.

XXII.

Wanneer eene zaak die vruchten afwerpt het voorwerp eener voorwaardelijke verbintenis is, heeft bij vervulling der voorwaarde de schuldeischer ook recht op die vruchten.

XXIII.

Ook in het geval van art. 1722, tweede lid, B. W. is de schenker bevoegd zijn aanbod in te trekken, zoolang de aanneming niet op de daar voorgeschreven wijze is geschied.

XXIV.

De bevoegdheid tot het leggen van conservatoir arrest behoorde ook ten opzichte van onroerende goederen te worden toegekend.

XXV.

Ook de gedaagde vreemdeling, die een reconventioneelen eisch instelt, is verplicht op verlangen der tegenpartij zekerheid te stellen voor de betaling der kosten, schaden en interessen.

XXVI.

De houder van een wissel, getrokken „zonder kosten" of „zonder protest", kan de kosten van zijn protest niet bij de actie tot rembours van den trekker terugvorderen.

XXVII.

Meer invloed der crediteuren op den gang van het faillissement, bijv. in den geest van het ontwerp der staats-

commissie van '79, is eene wenschelijke verbetering in het faillietenrecht.

XXVIII.

Jure cto komen de kosten van het faillissement slechts dan ten laste der praeferente crediteuren wanneer ze het voor de concurrente crediteuren overblijvende deel te boven gaan.

Jure cdo behooren ze steeds zoowel door de concurrente crediteuren gedragen te worden als door de praeferente, uitgezonderd pandhoudende en die hypothecaire crediteuren die het beding van art. 1223, tweede lid, B. W. gemaakt hebben en van hunne bevoegdheid gebruik hebben gemaakt.

XXIX.

De staat behoorde te zorgen, dat voldoende genees- en verloskundige hulp in geen enkele gemeente van Nederland tevergeefs gezocht werd.

XXX.

Ook de nederlandsche wet behoort het recht van den uitvinder te waarborgen.

XXXI.

Het belang van den arbeider zoowel als dat van den staat eischt een wettelijk tegengaan van overmatigen arbeid door volwassenen.

XXXII.

Leerplicht mag in Nederland niet langer ontbreken.
